



# Evolution des politiques sociales en direction des familles monoparentales en Europe

Claude Martin, Jane Millar

## ► To cite this version:

Claude Martin, Jane Millar. Evolution des politiques sociales en direction des familles monoparentales en Europe. 2003. halshs-00202014

**HAL Id: halshs-00202014**

**<https://shs.hal.science/halshs-00202014>**

Submitted on 3 Jan 2008

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**Bureau de la recherche de la Caisse nationale des allocations  
familiales**

## **Evolution des politiques sociales en direction des familles monoparentales en Europe**

**Claude MARTIN**

Directeur de recherche au CNRS  
CRAPE UMR 6051 CNRS-IEP de Rennes  
Directeur du LAPSS – ENSP

Avec la collaboration de

**Jane MILLAR**

Professeur de politiques sociales  
Directrice du Centre d'analyse de politique sociale  
Université de Bath – Royaume-Uni

**Octobre 2003**

**Laboratoire d'analyse des politiques sociales et sanitaires – ENPS**

L'objectif de ce rapport est de rendre compte de la diversité des politiques sociales en direction des ménages monoparentaux en Europe et de leur évolution sur la période récente. Pour ce faire, nous nous appuyons sur un bilan de littérature, dont il faut d'emblée noter qu'elle est essentiellement anglo-saxonne<sup>1</sup>.

Les politiques sociales en direction des ménages monoparentaux s'attaquent à une question essentielle : la lutte contre le risque de pauvreté, voire au-delà contre la précarité ou la vulnérabilité qui les menacent. Comme l'écrivait Jo Roll, qui fut chargé par la Commission européenne de dresser un bilan sur le nombre, les caractéristiques et la situation économique des familles monoparentales au sein de l'UE, il y a à peu près dix ans : « Ce qui a attiré l'attention sur les familles monoparentales, c'est le fait que de nombreuses études aient trouvé qu'elles étaient confrontées à un haut risque de pauvreté (en utilisant ce terme dans une acception très large), comparé aux autres types de familles » (Roll, 1992, p. 36). En étudiant la question du risque de pauvreté des enfants dans les pays développés, Sheila Kamerman *et al.* (2003) débouchaient récemment sur le même constat<sup>2</sup>.

Mais au-delà de ce constat général, ce travail récent pour l'OCDE souligne encore deux points essentiels :

- d'une part, les écarts considérables existant au sein des pays développés en matière de risque de pauvreté pour les enfants : « Les taux de pauvreté des enfants vivant avec leur mère dans un ménage monoparental au sein des pays de l'OCDE varient de 59,6% aux USA à 4,5% en Suède dans le milieu des années 90 » (*ibid.*, p. 18).

---

<sup>1</sup> . Les familles monoparentales ont en effet donné lieu à peu de travaux en France, en particulier comparatifs, au cours des quinze dernières années, tout au moins si on les compare à la très importante production anglo-saxonne sur la même période ; une production faisant une large place à la comparaison, non seulement européenne, mais aussi avec d'autres pays développés (pays de l'OCDE).

<sup>2</sup> . « One earner couples are more likely to be poor than two-earner couples, but far less likely than one parent/lone parent families on social assistance. Children are far more likely to be poor if they live with a lone mother than with two parents. In the European Union, children in a lone parent family were more than twice as likely to live in a poor family than those in a two-parent family ; and almost half of all children living in lone parent households in the EU lived in income poverty. (Kamerman et al., 2003, p. 17).

- d'autre part, le fait que ces différences sont essentiellement dues aux politiques menées dans ces pays<sup>3</sup>, ce qui souligne l'importance d'une comparaison de ces politiques sociales.

Les ressources des ménages monoparentaux, tout au moins celles sur lesquelles sont susceptibles d'intervenir les politiques publiques, proviennent principalement de trois sources : l'emploi, les prestations sociales, le soutien économique en provenance d'un ex-partenaire (décédé, séparé ou divorcé)<sup>4</sup>.

Parce que ces ménages sont composés d'un parent qui élève principalement seul un ou plusieurs enfants, que ces parents dit isolés sont très majoritairement des mères, dont on sait qu'elles sont inégalement pourvues pour s'inscrire et se maintenir sur le marché du travail<sup>5</sup>, plusieurs problèmes se posent concernant leurs ressources :

- premièrement, pour que ces ressources proviennent essentiellement du travail, il faut, du point de vue de l'action publique, régler la question de l'accès à l'emploi, ce qui suppose d'adopter parallèlement un certain nombre de mesures pour régler la question de la charge d'enfant et de la conciliation vie familiale – vie professionnelle, mais aussi veiller à ce que le niveau de ces ressources salariales soit suffisant pour subvenir aux besoins du ménage et échapper à la pauvreté ou à la catégorie des travailleurs pauvres ;
- deuxièmement, quand ces ressources proviennent principalement des prestations sociales (assistance sociale ou droit social non contributif), la question est celle de l'éventuelle dépendance de ces parents aux dispositifs sociaux et donc de la possible sortie de cette assistance ;
- troisièmement, pour les séparé(e)s et divorcé(e)s, une question complémentaire concerne la contribution de l'ex-partenaire à la prise en charge du coût des enfants, notamment sous la forme des pensions alimentaires. Quand ces obligations ne sont pas respectées, quelle doit être l'attitude des pouvoirs publics ?

Compte tenu de la vulnérabilité de ces ménages, les pouvoirs publics peuvent donc schématiquement poursuivre trois principaux objectifs au travers de leurs politiques sociales :

- Soit, ils privilégient la solution de l'accès au travail et donc à un salaire permettant à ces parents isolés de sortir de la pauvreté ;
- Soit, ils admettent le principe de les soutenir économiquement de manière plus ou moins durable pour leur permettre de faire face à leur rôle de parent et aux conséquences de leur changement de situation familiale, plus ou moins brutal (naissance, séparation, divorce, veuvage) ;

---

<sup>3</sup> . « Contrary to common belief, disparities in the percentage of single parent families do not explain the cross-country variations in child poverty and disadvantage. The varied results depend more on how countries treat these families in their policies. Countries may have high rates of single mothers and low rates of child poverty, such as Sweden and Denmark, or low rates of lone mothers and high rates of child poverty, such as Italy, or high rates of single mothers and high rates of child poverty, as in the US, Canada, and UK », Kamerman et al, 2003, p. 19).

<sup>4</sup> . A cela, il faudrait ajouter d'autres formes de ressources, tel le soutien que ces parents dits isolés peuvent recevoir de leur réseau social (parents, grands-parents, fratrie, amis) sous la forme d'entraide, de dons d'argent et de services, leur capital relationnel en quelque sorte (voir Martin, 1997).

<sup>5</sup> Vu les inégalités qui persistent entre hommes et femmes, que ce soit pour faire valoir leur niveau de diplôme et de formation, que ce soit en termes de salaire à niveau de qualification égal ou en termes de risque de chômage (Silvera, 2002 ; Maruani, 2002).

- soit encore, ils combinent ces objectifs de manière à ce que les parents puissent trouver selon leur situation particulière une réponse adaptée (accès à un travail rémunéré à temps plein, à temps partiel complété par d'autres aides, ou maintien hors du marché du travail).

Les pouvoirs publics peuvent bien sûr soutenir ces ménages de multiples autres manières encore : en leur facilitant l'accès à un logement, en compensant l'absence de soutien économique d'un ex-partenaire, en leur fournissant un certain nombre d'avantages fiscaux, etc.. Mais il s'agit là le plus souvent d'interventions subsidiaires ou complémentaires.

Vue la diversité des mesures et des dispositifs, il n'est pas toujours évident de repérer (même à un niveau national) une logique d'action publique précise, ni un objectif clair et affiché des politiques sociales adoptées et mises en œuvre en direction des familles monoparentales. Les dispositifs sont souvent complexes, empilés les uns sur les autres pour offrir une diversité de réponses possibles, ce qui ne permet guère d'identifier une rationalité simple et homogène ; constat que dressait déjà Jo Roll lors de son travail<sup>6</sup>.

Pour autant, la question fondamentale nous semble résider dans l'alternative entre prestations de revenu minimum et emploi. Pour preuve, le fait que l'essentiel de la controverse qu'a suscitée ce type de ménage dans la plupart des pays développés au cours des 30 ou 40 dernières années ait porté précisément sur ce point. Faut-il considérer que les mères élevant seules un ou plusieurs enfants doivent être soutenues par les pouvoirs publics pour assumer leur rôle de *carer*, au risque d'une certaine dépendance à l'égard de l'Etat-providence ? Ou doit-on plutôt tout faire pour qu'elles soient autonomes économiquement grâce à l'accès à un emploi et à un salaire suffisant ? Doit-on, en somme, et pour reprendre les termes de Duncan et Edwards (1997) ou ceux de Jane Lewis (2001), considérer ces femmes d'abord comme des mères ou comme des travailleuses (voir aussi van Dreth, Knijn & Lewis, 1999) <sup>7</sup> ?

La question de la dépendance des mères seules à l'Etat-providence, qui a fait écrire à plusieurs spécialistes dans les années 1980 que ces femmes étaient « mariées au *Welfare* », est probablement la plus structurante de l'ensemble du débat qu'ont suscité ces ménages. Les années du néo-conservatisme Thatcherien et Reaganien au Royaume-Uni et aux USA ont vu se développer cette thématique pour justifier un tournant des politiques menées jusque-là et engager un net repli des politiques de soutien à ces ménages (Reese, 2001). Ce mouvement de repli de l'Etat-providence, de *retrenchment* ou de *Dismantling of the Welfare State* (Pierson, 1994) ne s'est pas arrêté aux années 1980, mais a été poursuivi au-delà. La remise en cause de la politique américaine du *Aid to Family with Dependent Children* (AFDC) par l'administration Clinton aux USA (Waddan, 2003) et les difficultés rencontrées par la Troisième voie travailliste de Mr Blair pour réformer la politique sociale britannique en ce domaine (Gray, 2001), montrent que cette thématique de la dépendance reste très vive aujourd'hui (Saraceno, 2002).

Les politiques en direction de ces ménages monoparentaux soulèvent une autre question : celle de leur discrimination. Faut-il, autrement dit, concevoir une politique

---

<sup>6</sup>. « Unfortunately, it was not always possible to determine what the intention behind a particular policy was » (Roll, 1992, p. 36).

<sup>7</sup>. Nadine Lefaucheur a proposé une autre manière de formuler cette question fondatrice dans l'histoire des politiques publiques en direction des familles : qui doit nourrir l'enfant quand l'un et/ou l'autre parent ne peut ou ne veut le faire ? (Lefaucheur, 1997).

spécifique pour ces ménages, ou les traiter dans le cadre des politiques de lutte contre la pauvreté (au risque de réduire la monoparentalité à la pauvreté), ou bien encore, éviter toute politique de ciblage fondée sur la situation familiale ?

Les problèmes auxquels doivent faire face les familles monoparentales ne diffèrent guère de ceux auxquels sont confrontés les ménages bi-parentaux (surtout les bi-actifs), à savoir la double journée, l'articulation vie familiale – vie professionnelle, la disponibilité pour l'accompagnement des enfants dans leurs apprentissages scolaires, etc.. Mais ils se posent néanmoins avec une particulière acuité pour les parents dits isolés. En somme, tout comme les autres parents, mais avec une intensité accrue, les « mères seules » avec leurs enfants doivent faire face à ces difficultés d'articulation entre vie familiale et vie professionnelle, à la question de la disponibilité en temps. L'âge des enfants et surtout l'âge du plus jeune enfant est ici particulièrement crucial.

Pourtant, le débat public autour et à propos de la monoparentalité a plutôt tendance à isoler ces familles du reste des ménages, considérant qu'ils sont à la fois la conséquence d'un certain nombre de transformations sociales (montée de l'individualisme et de « l'adultocentrisme ») et la cause d'un certain nombre de problèmes sociaux (délinquance, échec scolaire, pauvreté des enfants, etc.). Autrement dit, le traitement social de la monoparentalité est largement emprunt de ces questions de représentations sociales et idéologiques.

Dans ce bilan, nous tenterons de repérer la manière dont a évolué le débat sur ce que les pouvoirs publics estiment bon de faire en direction de ces ménages. Parmi les questions soulevées, on peut aussi mentionner l'hypothétique convergence de ces politiques à l'échelle européenne et internationale. Voit-on se développer dans ce domaine une sorte de *mainstream*, une orientation principale des dispositifs adoptés dans chaque pays européen ? Nous tenterons de donner quelques éléments de réponse à cette question.

Pour procéder à ce bilan, nous aborderons successivement trois points :

- dans un premier temps, nous présenterons rapidement les dispositifs eux-mêmes dans l'ensemble des pays européens, de manière à prendre la mesure de la diversité des modes de traitement des situations monoparentales. Nous constaterons ainsi qu'il n'existe pas partout de mesures spécifiques en direction de ces types de ménage, dont le traitement est parfois « fondu » dans l'ensemble des politiques publiques en direction des familles.
- Dans un second temps, nous aborderons la question de l'évolution qu'ont connue ces politiques en direction des ménages monoparentaux, pour tenter d'en comprendre les mécanismes. Nous tenterons en quelque sorte de reconstituer des trajectoires de réforme. S'il n'est pas possible à l'échelle de ce rapport de retracer la trajectoire des politiques sociales menées dans chacun des pays européens, il est possible en revanche de s'appuyer sur des exemples significatifs pour comprendre l'intérêt de ce type de comparaison. Ainsi en est-il de la comparaison entre le Royaume-Uni et la France, dans la mesure où les politiques sociales de ces deux pays poursuivaient des objectifs relativement identiques et avec des méthodes comparables au milieu des années 1970, avec le projet de mettre en œuvre un dispositif de revenu minimum à destination de ces seuls ménages (Allocation de Parent Isolé en France, *Guaranteed Maintenance Allowance* au Royaume-Uni). Mais ces pays ont suivi ensuite des trajectoires bien différentes, avec l'abandon de ce modèle au Royaume-Uni alors qu'il fut expérimenté et maintenu en France

depuis lors. Avec le recul de ces presque trente années, nous pouvons faire l'hypothèse d'un rapprochement des finalités poursuivies actuellement, dans une perspective de *workfare*, ou d'activation des dépenses sociales, pour permettre le retour au travail.

- Dans une troisième partie, et pour soutenir l'hypothèse d'une convergence autour d'un modèle de *workfare*, nous proposons d'examiner, d'une part la situation de ces ménages au regard du marché du travail à l'échelle européenne, puis d'analyser les dispositifs adoptés dans plusieurs pays (Pays-Bas, UK et Norvège) qui poursuivent cette logique de remise au travail des mères seules.

Pour conclure, nous reviendrons sur une variable qui nous semble particulièrement utile pour rendre compte de cette évolution des politiques sociales à l'égard de ces ménages : à savoir le débat public, les controverses et affrontements idéologiques sur l'état de la famille et sur les conséquences de ses transformations. Manifestement, l'idéologie intervient de plain pied dans la définition de l'action publique sur les questions de vie privée. Selon les représentations sociales qui dominent sur les relations que l'on pense pouvoir établir entre transformations de la famille, fragilisation des couples, et problèmes sociaux du moment, on peut s'attendre à voir adoptées des dispositions sociales qui confortent cette représentation. Le tournant néo-conservateur au Royaume-Uni s'est précisément fait sur de telles thématiques, nous le verrons. Aussi nous semble-t-il important de rappeler la manière dont s'est développée en France récemment la thématique de l'insécurité dans notre débat politico-médiatique, et les liens qui sont parfois établis entre ce problème et l'irresponsabilité des parents ou la fragilité des couples. A suivre ces développements, on mesure l'impact que de telles représentations pourraient avoir sur l'orientation des politiques publiques et des réformes à venir. Ce ne serait pas la première fois d'ailleurs que l'on reviendrait sur la question des effets pervers des dispositifs existant. Pourtant, à la lumière de la comparaison européenne, le cas français est et demeure assez exemplaire d'une combinaison réussie entre des mesures visant l'ensemble des ménages et des soutiens spécifiques pour les plus fragiles d'entre eux.

## I- La disparité des réponses à l'échelle européenne

La première question à laquelle nous proposons de répondre concerne la nature et la diversité des dispositifs à destination des familles monoparentales en Europe. Existe-t-il partout des mesures spécifiques pour ces ménages et si oui, lesquelles ? Ou encore, ces ménages ne font-ils l'objet que de mesures de compléments par rapport aux dispositifs universels à destination de l'ensemble des familles ? Ou bien encore, les politiques sociales ne font-elles que cibler les familles démunies, au sein desquelles on trouve une proportion variable de familles monoparentales ?

Derrière cet ensemble de questions se profile le problème d'un traitement spécifique. Les familles monoparentales doivent-elles être discriminées (même positivement) au travers d'un dispositif particulier (par exemple de revenu minimum) ? Ou doit-on concevoir que l'intervention publique de soutien de ces ménages ne doit se faire que sur la base des besoins de certains d'entre eux (l'insuffisance de ressources) ? Sur ces premières questions, on va le voir, la réponse est déjà très diversifiée en Europe, en fonction des différents modèles ou régimes de protection sociale.

### 1. Allocation pour les parents isolés

A l'échelle des pays européens, les 18 pris en compte par le rapport du MISSOC (système d'information mutuelle sur la protection sociale dans les Etats membres de l'UE et de l'EEE, Commission européenne, 2002)<sup>8</sup>, on constate une assez grande diversité de réponses. Dans la majorité d'entre eux, aucune prestation spécifique n'existe à destination des familles monoparentales. C'est le cas dans 9 pays : Belgique, Allemagne, Espagne, Luxembourg, Pays-bas, Autriche, Portugal, Suède, UK.

Seuls 5 pays ont créé une prestation spécifique pour ces ménages : la France (Allocation de parent isolé), l'Irlande (*One Parent Family Payment*), l'Islande (*mæðralaun*), le Liechtenstein (*Alleinerziehendenzulage*). Le cas de la Norvège est un peu particulier, puisqu'il existe une prestation transitoire pour les parents isolés qui sont engagés dans un dispositif de formation ou de qualification (nous y reviendrons dans la troisième partie).

Dans les autres pays, soit des majorations d'allocations sont prévues pour les parents isolés, comme au Danemark, en Grèce, en Italie ; ou encore des suppléments, comme en Autriche, à destination des familles dites économiquement faibles, ou en Finlande.

(Voir tableau ci-après)

**Belgique :** Pas d'allocation spécifique.

**Danemark :** Les allocations générales sont majorées de DKK 979 (€132) par trimestre = DKK 326,33 (€44) par mois et par enfant.  
De plus, une allocation de DKK 995 (€134) par trimestre = DKK 331,66 (€45) par mois et par ménage est attribuée.  
Condition : attestation de situation de parent isolé une fois par an.

---

<sup>8</sup>. [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/missoc](http://europa.eu.int/comm/employment_social/missoc)



<b><u>Allemagne</u></b> :	Pas d'allocation particulière, voir toutefois « Avances sur le terme des pensions alimentaires ».
<b><u>Grèce</u></b> :	Majoration des allocations familiales de €3,67 pour chaque enfant si le parent est veuf/veuve, invalide ou soldat, à condition que sa pension de survivant ne dépasse pas un certain montant. Cette allocation est également payée sans préjudice du sexe du parent isolé.
<b><u>Espagne</u></b> :	Pas d'allocation spéciale.
<b><u>France</u></b> :	Allocation de parent isolé, (API) : garantie d'un revenu minimal pour les personnes qui assurent seules la charge d'au moins 1 enfant ou se trouvent en état de grossesse. Montant mensuel : €512,81 + €170,94 par enfant. L'allocation est égale à la différence entre ce montant et les ressources de l'allocataire.  Allocation de soutien familial : enfant non reconnu par les 2 parents ou enfant dont le père ou la mère se soustrait à l'obligation d'entretien. Versée sans condition de ressources. €76,92 par mois pour l'enfant.
<b><u>Irlande</u></b> :	L'allocation de parent isolé (One Parent Family Payment) est disponible sous conditions de ressources (voir tableau XI). Bénéficiaire : €118,80 (max.) par semaine. Supplément : €19,30 par semaine et par enfant.
<b><u>Islande</u></b> :	Une allocation de parent isolé (maðralaun) peut être versée aux parents isolés qui assurent la charge d'enfants de moins de 18 ans et résidant en Islande. L'allocation annuelle pour 2 enfants s'élève à ISK 52.692 (€572), pour trois enfants et plus à ISK 137.004 (€1.486).
<b><u>Italie</u></b> :	Il y a une majoration de l'allocation familiale si le parent est isolé avec un enfant.
<b><u>Liechtenstein</u></b> :	Allocation de parent isolé (Alleinerziehendenzulage) supplémentaire de CHF 100 (€67) par enfant et par mois.
<b><u>Luxembourg</u></b> :	Pas d'allocation de parent isolé.
<b><u>Pays-Bas</u></b> :	Pas d'allocation de parent isolé.
<b><u>Norvège</u></b> :	Pour le calcul de la prestation, un enfant est ajouté au nombre réel d'enfants. Pour chaque enfant entre 0 et 3 ans : prestation supplémentaire. Prestation transitoire (overgangsstonad) de 1,85 fois le montant de base (Grunnbeløpet), à savoir NOK 95.016 (€11.860), pendant 3 ou 5 ans si la personne suit une mesure de formation pour une meilleure qualification. La prestation est réduite de 40 % du revenu du travail excédant la moitié du montant de base. Si des paiements d'entretien excèdent l'avance sur le terme de pension alimentaire (bidragsforskott), la prestation doit être remboursée en dedans de 70 % de l'excédant.  Aide à la formation (utdanningsstonad) si des cours d'enseignement général ou de formation professionnelle sont nécessaires pour obtenir un emploi.
<b><u>Autriche</u></b> :	Allocations familiales (Familienbeihilfe) : Pas de prestation particulière.

Allocation parentale d'éducation (Kinderbetreuungsgeld) : Les parents isolés et les familles économiquement faibles reçoivent un supplément de €6,06 par jour qui doit être remboursé (par l'autre parent).

Abattement fiscal pour parents isolés (Alleinerzieherabsetzbetrag) : Un montant de €364 est déduit par an des impôts à payer individuellement.

**Portugal** : Pas d'allocation spéciale.

**Finlande** : En sus des allocations familiales générales (lapsilisä), un supplément de €33,60 par enfant est versé aux parents seuls.

**Suède** : Voir plus loin « Avance sur le terme de la pension alimentaire ».

**Royaume-Uni** : Le taux plus élevé de prestation pour parents seuls a été retiré pour de nouvelles réclamations depuis juin 1998 mais quelques réclamations sont encore en phase de paiement.

En somme, le plus souvent, les familles monoparentales sont abordées comme des ménages ordinaires avec enfant, susceptibles de faire l'objet d'un traitement social au titre de leurs impécuniosité ou de leurs difficultés financières et/ou de logement, voire pour lesquels des suppléments ou des majorations de prestations sont envisagées pour renforcer le soutien. Peu de pays ont donc conçu une politique spécifique, qui les discrimine, le plus souvent positivement, de manière à tenir compte de leurs difficultés particulières, même si celles-ci sont conçues comme provisoires et générées par un changement plus ou moins brutal de situation.

## ***2. Avances sur pension alimentaires***

Outre ces systèmes d'allocations ciblées, dont on comprend qu'ils sont en fait relativement rares en Europe, on trouve encore des dispositifs dont la finalité est d'intervenir en cas de non paiement des pensions alimentaires par les ex-conjoints ou partenaires en cas de séparation ou de divorce. Là encore, la situation est relativement contrastée à l'échelle de l'Espace économique européen, même si une grande majorité d'entre eux ont prévu des dispositifs relevant ou non de la protection sociale.

Dans 11 des 18 pays, il existe bien un dispositif ayant cette finalité. Dans la majeure partie d'entre eux cela prend la forme d'une avance au titre de la protection sociale, voire de la politique familiale proprement dite (Danemark, France, Islande, Luxembourg, Norvège, Autriche, Finlande, Suède). Le Lichtenstein applique également une législation permettant de verser des avances sur pension alimentaire, mais hors du cadre de la politique familiale, tout comme l'Allemagne. Le cas du Royaume-Uni est particulier depuis la loi instituant la *Child Support Agency*, en charge de la fixation du montant et de la récupération des pensions auprès des débiteurs (mais sans avance).

Dans six autres pays, aucune disposition n'est prévue à cet effet : Belgique, Grèce, Espagne, Italie, Pays-Bas, Portugal. Pour l'Irlande, une telle disposition ne s'appliquait pas (voir tableau ci-après).

**Belgique** : Pas d'allocation spécifique.

**Danemark** : Prestation courante correspondant à la pension alimentaire « normale » qui est de

DKK 4.992 (€671) par semestre.

- Allemagne** : La Loi sur l'avance sur le terme de pension alimentaire (Unterhaltsvorschussgesetz) garantit aux enfants de moins de 12 ans révolus vivant avec un parent isolé et ayant leur domicile ou leur résidence habituelle en Allemagne une allocation d'une durée de 6 ans maximum, s'ils ne reçoivent pas l'allocation d'entretien de la part de l'autre parent. L'allocation s'élève à €151 dans les anciens Länder et à €134 dans les nouveaux Länder.
- Grèce** : Pas d'avance sur le terme de la pension alimentaire.
- Espagne** : Pas d'allocations spéciales.
- France** : Versement à titre d'avance de l'allocation de soutien familial. La caisse d'allocations familiales peut récupérer les sommes ainsi versées auprès du parent débiteur. Montant maximum €76,92 par mois.
- Irlande** : Non applicable.
- Islande** : Le parent qui obtient officiellement la garde d'un enfant, peut s'adresser à l'Institut national de Sécurité sociale (Tryggingastofnun rikisins) et obtenir le montant maximum de la même valeur que le taux d'une pension pour enfant (barnalífeyrir). L'Institut en question envoie la notification de paiement au Centre municipal de perception des pensions alimentaires et ce dernier rembourse à l'Institut national de Sécurité sociale les paiements sur base mensuelle, pour autant que les fonds le permettent.
- Italie** : Pas d'allocation spécifique.
- Liechtenstein** : Pas de réglementations spéciales dans la loi sur les allocations familiales (Gesetz über die Familienzulagen).  
  
En vertu de la loi du 21 juin 1989 sur les avances sur le terme de la pension alimentaire (Unterhaltsvorschussgesetz), les enfants à charge résidant au Liechtenstein ont droit à une avance si pour raison de non paiement de la pension alimentaire en cours une exécution forcée a eu lieu en vain (il existe encore d'autres conditions de diverse nature).
- Luxembourg** : Toute pension alimentaire due à un conjoint, un ascendant ou un descendant est payée sur demande et sous certaines conditions par le fonds national de solidarité et recouvré par lui.
- Pays-Bas** : Pas de prestation particulière.
- Norvège** : Avance sur le terme de pension alimentaire (bidragsforskott) s'élevant à NOK 1.160 (€145), si l'autre parent ne verse pas d'allocation d'entretien.
- Autriche** : Une avance sur le terme de la pension alimentaire est accordée aux enfants autrichiens ou apatrides mineurs résidant habituellement en Autriche s'il existe un titre exécutoire pour le droit à la pension alimentaire et si une exécution forcée pour recouvrer un montant échü lors des 6 derniers mois n'a pas donné entière satisfaction.
- Portugal** : Pas d'allocation spéciale.

- Finlande** : Allocation alimentaire (elatuskuki) : si les parents ne sont pas reconnus en tant que tels ou si la mère ou le père n'exécute pas l'obligation alimentaire, l'autre parent reçoit une allocation de prise en charge de €113 par mois.
- Suède** : Parents isolés reçoivent un montant garanti de SEK 1.173 (€126) par mois, octroyé soit par l'allocation d'entretien de l'autre parent soit par l'aide d'entretien payée par l'Etat.
- Royaume-Uni** : La Loi de soutien aux enfants (Child Support Act) régleme depuis 1991 l'octroi des pensions alimentaires.  
Le demandeur du revenu minimum (Income Support) ou de l'assistance chômage (income-based Jobseeker's Allowance) doit introduire une demande de pension alimentaire pour enfant (Child Support Maintenance) si le parent en charge de subvenir aux besoins de l'enfant n'est pas résident. Tout paiement reçu est déduit des prestations sous condition de ressources.  
La pension alimentaire pour enfant peut être directement versée au demandeur ou bien via l'Agence de soutien à l'enfant (Child Support Agency), si celle-ci le juge opportun.  
La personne tenue de subvenir aux besoins du demandeur ou ceux de ses enfants peut être poursuivie si elle ne s'exécute pas. Le fait qu'il y ait eu un accord entre les parents séparés comme quoi l'un d'entre eux ne demanderait pas de pension alimentaire, ne constitue pas une entrave à un ordre donné par un magistrat, même en tenant compte de toutes les circonstances.  
L'Agence de soutien à l'enfant utilise une formule rigide pour le calcul de la pension alimentaire pour enfant, mais dans des cas particuliers des dérogations sont acceptés. Il y a plus de flexibilité en ce qui concerne le montant que l'ex-épouse doit verser à son partenaire.  
La loi touche également des individus ayant signé un engagement pour entretenir des personnes venues au Royaume-Uni de l'étranger.

Ces deux premiers dispositifs : le versement d'une allocation spécifique ou l'avance sur pension alimentaire impayée, représentent le cœur des politiques à destination de ces ménages. Toutefois, bien entendu, les familles monoparentales peuvent bénéficier aussi des mesures prises en direction de l'ensemble des ménages (versement d'allocations familiales, d'allocations de soutien au logement), ou des plus fragiles économiquement d'entre eux (assistance ou aide sociale).

### ***3. Allocations de garde d'enfants***

Sans entrer ici dans le détail de ces diverses mesures possibles, nous nous en tiendrons à celles qui concernent l'aide à la prise en charge des enfants, sous la forme de prestations sociales spécifiques. En effet, nous l'avons déjà souligné, lorsque des objectifs d'accès à l'emploi sont formulées pour ces ménages, ils s'accompagnent généralement d'une politique concernant la prise en charge des enfants. Une fois encore la situation européenne est contrastée. 12 des 18 pays n'ont aucune allocation pour la garde d'enfants : Belgique, Allemagne, Grèce, Espagne, Irlande, Italie, Lichtenstein, Luxembourg, Pays-bas, Autriche, Portugal et Suède. Toutefois, derrière cette apparente homogénéité se dissimulent des réalités très hétérogènes. En Suède, la réponse n'est pas sous forme d'allocations mais de service de qualité. Alors qu'en Italie, la réponse (très variable selon les territoires) n'est souvent pas même sous forme de service.

Trois pays seulement ont une politique dans ce domaine sous la forme d'allocations et cherchent à soutenir l'ensemble des ménages en tenant compte de la variété des solutions possibles : la France (avec l'Aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée, l'allocation de garde d'enfant à domicile et l'allocation de présence parentale pour les enfants atteints de maladie grave) ; la Norvège avec une allocation de garde d'enfant à domicile pour les 1 à 3 ans et une allocation de garde privée pour les parents isolés dont les enfants doivent être gardés par une tierce personne durant les heures de travail ; la Finlande, avec également une allocation de garde d'enfant à domicile, pour les parents qui choisissent de n'avoir pas recours aux dispositifs municipaux qui doivent garantir une place à chaque enfant, mais aussi des systèmes de garde pour les parents qui ont réduit leur temps de travail.

Le dispositif au Royaume-Uni est encore une fois assez différent et prend la forme d'un abattement fiscal pour les familles à bas revenus avec le *Working Families Tax Credit*<sup>9</sup>. (voir tableau ci-après).

**Belgique** : Pas d'allocation spécifique.

**Danemark** : Réduction pour les frères et sœurs dans la même institution.

**Allemagne** : Pas d'allocation particulière.

**Grèce** : Pas d'allocation de garde d'enfant.

**Espagne** : Pas d'allocations spéciales.

**France** : Allocation de garde d'enfant à domicile (AGED) : versée pour la garde à domicile d'un enfant de moins de 6 ans et dont le montant varie entre un maximum de €1.524,03 et un minimum de €507,81 par trimestre en fonction de l'âge de l'enfant et des ressources du ménage.

Aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée (AFEAMA) : si l'enfant a moins de 6 ans, prise en charge de l'intégralité des charges sociales dans la limite d'un plafond.

Majoration de l'AFEAMA : le montant varie en fonction de l'âge des enfants et des ressources du ménage. Garde d'un enfant de moins de 3 ans : maximum € 199,78, minimum €130,90. Garde d'un enfant de plus de 3 ans et de moins de 6 ans : max. €99,91, min. €65,46.

Allocation de présence parentale (APP) : versée au parent d'un enfant atteint d'une maladie grave qui suspend ou réduit son activité. Le montant varie en fonction de l'activité restante (€484,97, €320,67, €242,51).

Majoration pour la personne assumant seule la garde de l'enfant.

**Irlande** : Non applicable.

**Islande** : Les autorités locales peuvent accorder une aide aux coûts de garderie dans des établissements privés, par exemple pour les parents isolés. La plupart des autorités locales offrent une aide financière aux parents isolés de sorte que les coûts d'une garderie privée correspondent à ceux des garderies gérées par les communes. Ces aides financières ne sont pas liées aux revenus.

---

<sup>9</sup> . Nous reviendrons plus en détail sur cette politique dans la deuxième partie de ce rapport.

- Italie** : Pas d'allocation spécifique.
- Liechtenstein** : Pas de régime de droit public au Liechtenstein.
- Luxembourg** : Pas d'allocation de garde d'enfants.
- Pays-Bas** : Pas de prestation particulière.
- Norvège** : Allocation de garde d'enfant à domicile (kontantstotte) pour les parents dont les enfants sont âgés de 1 à 3 ans. Condition de résidence (enfant et bénéficiaire) et recours nul ou limité aux établissements publics de garderie (barnehage). 5 taux de prestations suivant le nombre d'heures durant lesquelles l'enfant fréquente cet établissement. Taux maximum (0 heure) NOK 3.000 (€374), taux minimum (25-32 heures) NOK 600 (€75) par mois.  
Pour parent isolé : Allocation de garde privée (stonad til barnetilsyn) si l'enfant doit être gardé par une tierce personne durant les heures de travail ou de formation. Maximum pour 1 enfant NOK 2.571 (€321), pour deux NOK 3.354 (€419), pour trois ou plus NOK 3.801 (€474). Ces Sommes peuvent être perçues en plus de l'allocation de garde d'enfant à domicile (kontantstotte).
- Autriche** : Pas d'allocation spécifique.
- Portugal** : Pas d'allocation spéciale.
- Finlande** : Allocation de garde d'enfant à domicile (lasten kotihoidon tuki) pour des familles qui ont en charge leurs enfants jusqu'à l'âge de 3 ans ou qui ont trouvé une autre solution que de recourir aux soins journaliers offerts par les municipalités. Cette allocation comprend : un montant de base de €252,28, plus €84,09 (si les frères et sœurs ont moins de 3 ans) ou €50,46 (si les frères et sœurs ont entre 3 et 6 ans) ainsi qu'un supplément sous condition de ressources (au maximum €168,19 par mois).  
  
Une allocation de garde privée (lasten yksityisen hoidon tuki) est versée si la famille organise la garde de l'enfant sur une base privée. L'allocation est payée directement à la personne gardant l'enfant. Le montant de base s'élève à €117,73 par mois et par enfant. De plus, une majoration sous condition de ressources peut être versée jusqu'à un maximum de €134,55 par mois et par enfant.  
  
Une allocation de garde d'enfant partielle (osittainen hoitoraha) de €63,07 est accordée, si un des parents réduit le temps de travail hebdomadaire à 30 heures maximum pour s'occuper d'un enfant âgé de moins de 3 ans.
- Suède** : Pas de prestation particulière.
- Royaume-Uni** : Dans le cadre de l'abattement fiscal pour familles à bas revenus (Working Families' Tax Credit, WFTC) une aide peut être accordée pour la garde d'enfants. Cette prestation est fournie aux personnes avec de faibles revenus du travail. Pour être éligible, le demandeur doit : travailler normalement au moins 16 heures par semaine ; avoir au moins un enfant à charge et en avoir la responsabilité ; ne pas avoir formulé la demande pour un abattement fiscal pour personnes invalides (Disabled Person's Tax Credit) ; avoir des revenus en-dessous de GBP 92,90 (€148) par semaine (au-delà de ce montant : réduction de GBP 0,55 (€0,88) par tranche de GBP 1 (€1,60) ; avoir des économies et un capital ne dépassant pas GBP 8.000 (€12.775) ; avoir sa résidence

habituelle en Grande-Bretagne ; ne pas être sujet au contrôle des services d'immigration.

Au terme de cette première approche, il est donc possible de conclure que la monoparentalité ne fait pas partout l'objet d'une politique spécifique ou intégrée. Loin s'en faut. Toutefois, quand c'est le cas, cette politique vient souvent en complément d'autres mesures à destination de l'ensemble des ménages, ce qui leur permet un soutien accru (comme dans le cas de la France). Comme l'écrivait Jo Roll dans son bilan en 1992, « *Few policies directly target lone parents but lone parents may be specifically recognised within policies targeted at the broader groups –women, mothers, parents, low earners, 'poor' people, etc., to which they belong* » (Roll, 1992, p. 36).

Dans ce même bilan, Roll indiquait quelques autres nuances qui demeurent vraies aujourd'hui. La première concerne les écarts dans la manière de réguler la question du non-paiement des pensions alimentaires. Si des modalités existent bel et bien dans de nombreux pays, premièrement, tous ne déploient pas un système d'avances sur pensions impayées mais préfèrent se limiter à aider les parents débiteurs à obtenir le paiement de ces pensions par l'entremise de l'administration (UK, Pays-Bas) et, deuxièmement, ces avances, quand elles sont versées, ne permettent pas de sortir les ménages en difficulté du risque de pauvreté du fait de leur niveau modeste. Une autre modalité d'intervention que nous n'avons pas listé ici, concerne les systèmes d'imposition et de fiscalité, qui parfois permettent des réductions d'impôt pour ces ménages.

Mais le point qui apparaissait crucial au moment de ce bilan concernait les politiques d'égalité en matière d'accès au marché du travail (*equal opportunity*). « *Among the policies which do not necessarily contain a specific component for lone parents but which may nevertheless have a crucial bearing on their situation are those aimed at giving women equal employment opportunities, such as parental leave, leave to care for sick children, good quality child care services, etc. Indeed, the 1989 report on lone parent families in the EC concluded that, in the long run, policies which promoted equality at work and in the home, together with generous and appropriate family allowances, were most likely to remove the basic causes of lone parents' insecurity. Removing obstacles to, and creating opportunities for, employment, which would include the provision of good quality child care services, were an essential part of such a strategy.* » (ibid, p. 37).

En d'autres termes, dès le début des années 1990, la question de l'accès à l'emploi apparaissait au plan européen comme la solution la plus souhaitable et la plus adaptée pour ces ménages.

## **II- Comment ont évolué les politiques sociales à destination des ménages monoparentaux ? Deux trajectoires exemplaires**

Il n'est pas possible à l'échelle de ce rapport de rentrer dans le détail des processus de réforme qui ont affecté les politiques sociales dans chacun des pays européens. Il faudrait pour cela entreprendre un travail d'une autre ampleur. Toutefois, si l'exhaustivité n'est pas possible ici, nous pouvons entreprendre sur deux études de cas de mobiliser les savoirs acquis pour rendre compte de ces trajectoires, dans le but d'identifier les mécanismes qui impulsent les réformes et les rationalités qu'elles poursuivent<sup>10</sup>.

Pour procéder à cette analyse, nous proposons de nous pencher sur l'évolution qu'ont connue les politiques sociales en direction des familles monoparentales dans deux pays très différents et contrastés : le Royaume-Uni et la France<sup>11</sup>. En effet, ces deux pays apparaissent assez clairement comme très différents, voire même comme deux pôles extrêmes des stratégies poursuivies à l'échelle européenne<sup>12</sup>. Mais l'intérêt de la comparaison ne s'arrête pas là. Il réside principalement dans le fait que les politiques sociales en direction des familles monoparentales de ces deux pays étaient très analogues au milieu des années soixante-dix avant de suivre des trajectoires radicalement différentes, qui tendent à se rapprocher aujourd'hui. De là à dire que la France et le Royaume-Uni pourraient connaître des politiques comparables dans un proche avenir, il y a cependant un pas que nous nous gardons de franchir, car si les débats et les arguments convergent, la situation des familles continue de différer considérablement, du fait en particulier des choix adoptés au cours des trente dernières années. Une telle comparaison diachronique permet aussi de mettre en évidence la rapidité avec laquelle les écarts se creusent entre des situations nationales relativement comparables à un moment donné, mais aussi l'importance du « rattrapage » que peut nécessiter un changement de cap.

### **1. Royaume-Uni : De l'assistance à la responsabilisation des pères (1945-1995) – de la responsabilisation des pères à la mise au travail des mères (1997-2003)**

Au Royaume-Uni, il est difficile de parler d'une politique cohérente à l'égard des familles monoparentales avant le début des années soixante-dix. Jane Lewis (1995) souligne l'hésitation permanente des pouvoirs publics britannique entre le fait de traiter les mères seules comme des mères ou comme des travailleuses, mais aussi les différents revirement d'attitude, selon les périodes. Elle proposait alors de distinguer quatre périodes : Les *Poor Laws* du 19<sup>ème</sup> siècle, avec le modèle de l'assistance et du *Workfare*

---

<sup>10</sup> . Il faudrait sans doute pour aller plus loin dans l'analyse de ces trajectoires de réforme, tenter aussi d'évaluer le rôle que joue le processus d'européanisation dans le domaine de la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes sur le marché du travail.

<sup>11</sup> . Pour ce faire, nous avons repris et actualisé des travaux déjà publiés (Martin, 1995 ; Martin, 1997b ; Chambaz & Martin, 2001) et traduit la contribution de Jane Millar pour l'actualisation de la situation britannique.

<sup>12</sup> . On pourrait bien sûr choisir d'opposer d'autres pays encore, comme un pays scandinave (la Suède, par exemple) avec soit un pays d'Europe du Sud (Italie), soit un pays comme le Royaume-Uni ou l'Irlande. Nous avons retenu ici les deux pays sur lesquels nous avons le plus d'informations actualisées.



et sa logique de dissuasion ; la configuration impulsée par le Plan Beveridge après guerre avec la création d'une allocation universelle pour les enfants et le maintien des mères seules dans le champ de l'assistance ; les années soixante-dix marquées par les travaux du *Finer Committee* sur les familles monoparentales et les années quatre-vingt-dix, avec les réformes du *Children Act* et du *Child Support Act*. A cette périodisation, il faut aujourd'hui ajouter le tournant de la politique menée par le *New Labour* à partir de la fin des années 1990.

### **Le tournant du *Finer Committee***

Le premier tournant important a manifestement lieu avec les travaux du *Finer Committee*. Ceux-ci débutent en novembre 1969. Ils dureront près de cinq ans. Deux considérables volumes sont déposés en juillet 1974. Ils représentent certainement un changement majeur au sens où, pour la première fois, la question des familles monoparentales est posée officiellement et où les travaux de ce Comité sont centrés sur la recherche et la définition d'une politique cohérente. Ils correspondent également à la redécouverte de la pauvreté et à la prise de conscience du fait que certains ménages monoparentaux (ceux des mères célibataires, des séparées et divorcées) sont particulièrement menacés par ce phénomène.

Le modèle de Beveridge est pratiquement intact en 1969. Des allocations universelles sont prévues pour la maladie, le chômage, les retraites, la maternité et le veuvage. Pour le reste existe l'assistance nationale qui prend la forme du *Supplementary Benefit (SB)*, ainsi rebaptisé en 1966. Quatre millions de personnes sont bénéficiaires de cette allocation fin 1969. La structure de soutien aux ménages monoparentaux est inchangée depuis 1948 ; les veuves bénéficient du *National Insurance Scheme* ; les séparées, divorcées et les mères célibataires du *SB*. Durant cette période, cependant, l'écart entre le traitement social des veuves et celui des autres mères seules s'est creusé. En 1971, durant les travaux du *Finer Committee*, sont institués le *Family Income Supplement* (FIS, qui deviendra plus tard le *Family Credit*), visant à compléter les faibles revenus des familles avec enfants, et une aide au logement. Le problème du soutien aux ménages des mères seules (non veuves) est limité par l'enjeu d'équité avec les ménages biparentaux de revenu modeste. Mais, somme toute, le *package* de prestations accessibles pour les mères seules est relativement généreux, même s'il demeure à orientation assistantielle.

Le *Finer Committee* propose essentiellement la création d'une prestation de revenu garanti, la *Guaranteed Maintenance Allowance (GMA)*. Le contexte est globalement favorable à la prise en compte des problèmes des mères divorcées. La réforme du divorce en 1969 a facilité la procédure par consentement mutuel et diminué le blâme qui pesait globalement sur le divorce. Règne à cette période un vent de critique des idéologies qui préconisaient jusque-là le maintien à tout prix du lien matrimonial. On préfère désormais se centrer sur les garanties à offrir aux enfants et réformer le système complexe et jugé peu performant qui s'appuie à la fois sur les tribunaux et sur le travail des commissions du *Supplementary Benefit*. A partir de cette réforme, le nombre des divorces va augmenter considérablement, de même que les coûts de l'aide juridique. Face à l'accroissement des demandes de divorce provenant des femmes, les tribunaux vont privilégier la rupture totale (*clean break*) entre les ex-conjoints, adoptant une attitude pragmatique : laisser le père privilégier les enfants avec lesquels il vit dans une deuxième famille, l'Etat se chargeant de soutenir les ménages monoparentaux constitués par les mères seules avec leurs enfants. Cette politique va cependant provoquer un

accroissement de la dépendance des mères seules à l'égard du système redistributif et, plus spécifiquement, du SB.

Sur la question du travail des mères, le *Finer Committee* préconise comme en France, de soutenir et de promouvoir le « libre choix » des femmes : pas d'obligation de pointer au chômage pour les bénéficiaires du SB, ni de faire la preuve qu'elles cherchent du travail, contrairement à ce qui était parfois imposé par les agents des commissions du SB. Le faible niveau du SB était jugé suffisamment incitatif. Pour permettre un véritable libre choix, le Comité propose donc d'attribuer la GMA à toutes les familles monoparentales (pères seuls, jeunes mères célibataires et même, si nécessaire, veuves), ce qui leur permettrait d'accéder à un revenu supérieur au SB. Il défend également le scénario du temps partiel, jugé le plus apte à faciliter la compatibilité entre vie professionnelle et charge d'enfants, ce qui supposait une prestation qui fonctionne comme un complément de revenu, sur le modèle du FIS.

Les objectifs de la nouvelle prestation étaient donc multiples : sortir les familles monoparentales de la logique de l'assistance, en veillant par exemple à ne pas faire gérer la GMA par les commissions du SB ; veiller à maintenir l'équité avec les ménages bi-parentaux à faibles revenus (en faisant respecter le critère d'isolement ou de non-cohabitation et en faisant en sorte qu'une partie de la GMA soit soumise à condition de ressources) ; faire reconnaître que les besoins des familles monoparentales s'approchent de ceux des familles biparentales ; en somme remplacer le SB pour les parents seuls qui ne travaillent pas et apporter un soutien à ceux qui travaillent mais gagnent peu (avec la GMA ou une extension du FIS pour ceux qui travaillent à temps partiel). La GMA comprenait donc deux volets : un volet pour l'enfant (sans limite d'âge), non soumis à condition de ressources, identique à l'allocation pour enfants dépendants des veuves ; et un volet pour l'adulte, soumis à condition de ressources et dégressif.

Sur le problème de l'obligation alimentaire après le divorce, le constat du *Finer Committee* était négatif : quand des pensions alimentaires étaient ordonnées, leur montant était très bas, leur paiement faible ou irrégulier, le recouvrement médiocre (16% des allocations versées aux mères seules étaient recouvrées) et les pensions n'étaient pas indexées et ne tenaient pas compte du coût de l'enfant. Le réel problème de l'entretien semblait surtout lié à la capacité des hommes de payer. Avec un salaire très faible, il est impossible d'entretenir deux ménages et encore moins deux familles. Face à ce constat demeure cependant l'impératif de ne pas faire supporter au contribuable le coût de cet entretien, toutes les fois où il est prouvé que le père peut le faire. Le Comité proposait donc de réformer les tribunaux en instituant un « tribunal des familles » et de tenter de rationaliser les procédures de négociation, de fixation et de recouvrement des pensions alimentaires. Est alors posée la question de la création d'une structure de recouvrement public, autre que la commission du SB.

Ces propositions du *Finer Committee* n'ont jamais été adoptées et les principes qui prévalaient depuis 1948 ont continué d'être appliqués. Seule la proposition d'étendre le FIS aux travailleurs à temps partiel a été mise en œuvre, plus l'introduction d'une allocation pour parent seul d'un montant très modeste (supplément de 6,4 £ en juillet 1986, quelque soit le nombre d'enfants, venant en supplément du *Child Benefit*). Des aides en nature ont également été offertes aux bénéficiaires du SB (rebaptisé en 1986 *Income Support*) et du FIS : distribution de lait gratuit, cantine gratuite, voire localement aide en vêtements ou en prestations d'éducation.

## Les années Thatcher : responsabiliser les pères et lutter contre l'assistance

Un changement de logique s'amorce sur ces questions durant les « années Thatcher », avec le *Children Act* de 1989, qui proclame que les obligations des parents à l'égard de leurs enfants doivent être prioritaires par rapport à leurs droits. La déclaration de l'ONU des « Droits de l'enfant » a joué également dans ce sens. Le gouvernement va constituer un groupe interministériel pour examiner ce problème croissant des familles monoparentales. Face au risque de dépendance des mères seules à l'égard de l'Etat, et à celui du désengagement des pères, le choix des pouvoirs publics a finalement consisté à renforcer l'obligation des pères suite au divorce, conformément à la doctrine : *Children come first* (1989), non seulement pour des raisons financières, mais aussi idéologiques, et pour s'en tenir au principe qui a prévalu jusque-là de privilégier le système du salaire familial (*Family Wage System*) (Eekelaar & Maclean, 1993).

Le dispositif proposé, qui a fait l'objet de très peu de consultations et de débats avant son adoption est une des dernières marques de l'administration Thatcher, laquelle s'est personnellement fortement impliquée dans sa promotion, en s'appuyant sur un certain nombre d'arguments idéologiques chers au Parti Conservateur, qui se présentait comme « le parti de la famille ». Cette réforme marque la réaffirmation du modèle familial « traditionnel » ou « naturel » (la doctrine du *back to basics*), c'est-à-dire le modèle du *Male main breadwinner*, garant de l'équilibre et d'un contrôle social accru, basé sur l'autorité parentale. Selon ce modèle, l'homme doit assurer sa fonction de bon pourvoyeur, que ce soit dans le cadre du mariage ou de l'après-divorce, et la femme doit se consacrer à l'éducation des enfants et ne pas être incitée à travailler (tout au moins à temps plein). Toute autre forme familiale, et tout particulièrement celle où le père est absent, est conçue comme la source de problèmes sociaux, tels que la délinquance juvénile. La famille est érigée comme une sphère autonome, qui doit être défendue contre l'extension du rôle de l'Etat. Pour atteindre cet objectif, il faut cependant développer l'intervention de l'Etat pour garantir et forcer au respect des obligations privées.

Les principaux promoteurs de la réforme sont le ministère de la Sécurité sociale et le ministère du Budget, même si le ministère de la Justice est également signataire du Livre blanc. En s'inspirant des modèles américain et australien, le choix a donc été fait de recourir à une formule extrêmement précise de calcul du montant de la pension et à une procédure rigide de recouvrement, en créant une agence spécifique, semi-privatisée, chargée de cette tâche : la *Child Support Agency* (Maclean, 1994). Suite à cette législation, le montant moyen des pensions a augmenté brutalement, passant d'une fourchette de 15 à 25 £ par semaine, à une fourchette de 50 à 60 £ par semaine. Il est rapidement apparu irréaliste que les pères assument de telles pensions dans nombre de cas.

Les premiers assujettis au nouveau dispositif furent les allocataires de l'IS qui n'avaient pas fait l'objet d'une décision de pension alimentaire. Plutôt que de donner la priorité au bien-être des enfants, l'objectif était de récupérer ainsi, autant que possible, les montants engagés par l'Etat pour subvenir aux besoins des familles monoparentales, de rembourser l'Etat en quelque sorte en « présentant la facture » au parent défaillant. De même, contrairement à la politique préconisée par le *Finer Committee*, il ne fut plus question de tenir compte de la seconde famille du père défaillant et des beaux-enfants qu'il pouvait avoir à sa charge. Tout au plus était-il prévu de protéger une partie de ses ressources pour ne pas l'inciter à cesser de travailler et éviter qu'il ne « bascule » dans l'assistance.

Ce nouveau dispositif a réduit considérablement la dimension discrétionnaire qui prévalait dans le traitement judiciaire des pensions alimentaires. Pour autant, même si les professionnels de l'agence se limitent le plus souvent à entrer des informations dans des ordinateurs de manière à ce que soit appliquée «la formule», demeure une zone incompressible d'arbitrages, qui donne aux agents un rôle qui peut être très important. Ainsi en est-il par exemple des cas où l'agent doit décider s'il existe ou non des risques (de violence, de représailles) liés au fait de demander à la mère de désigner le père défaillant pour qu'il soit poursuivi.

Dans les douze premiers mois de son fonctionnement la *Child Support Agency* a reçu 858 000 dossiers, dont 336 000 ont pu être traités. Un ordre de pension a été établi pour 61% de ces dossiers traités. Mais de très vives polémiques ont immédiatement accompagné cette mise en œuvre. Des groupes de pères se sont constitués, des échos considérables ont été donnés aux pratiques de cette nouvelle administration dans la presse et dans des articles scientifiques, dont beaucoup ont dénoncé les résultats de cette procédure, qui n'aurait fait que fragiliser nombre de ménages déjà fortement déséquilibrés économiquement.

En durcissant la frontière entre le privé et le public, en renvoyant les problèmes économiques et financiers associés aux ruptures conjugales aux acteurs privés, cette politique refuse de prendre en considération deux aspects importants du problème : l'insuffisance fréquente des ressources du père, qui compromet la validité même du système en question, mais aussi le fait qu'une telle politique entretient la dépendance des femmes à l'égard de leur ex-conjoint, une dépendance inacceptable et bien souvent intenable à la suite d'une rupture conjugale, sans parler du déséquilibre du budget des ménages reconstitués par les pères débiteurs et qui voient leurs ressources amputées drastiquement.

Ce revirement a manifestement correspondu à un changement d'image des mères seules dans le discours politique et à un retour de l'hostilité et de la défiance à leur égard. Elles ne sont plus alors présentées comme des victimes ayant des besoins spécifiques, mais à nouveau (comme au 19<sup>ème</sup> siècle et à l'époque des *Poor Laws*), comme des irresponsables ou des fraudeuses, et comme des profiteuses des largesses de l'Etat. Cette réforme a donc marqué une rupture fondamentale avec les propositions du *Finer Committee*, qui n'envisageait qu'une coopération volontaire de la mère et peu de pression sur les parents. Désormais, on s'éloigne des formules de divorce où sont privilégiés les arrangements entre les ex-conjoints, pour déboucher sur un système d'obligation fondé sur le lien biologique. La priorité est donnée à l'obligation avant même le souci de garantir un minimum de conditions d'existence.

### **La politique du *New labour* : 'Welfare to work'**

L'arrivée du *New labour* au pouvoir a marqué une nouvelle rupture. Sans entrer dans la polémique sur le fait que la politique de Tony Blair soit ou non proche dans ce domaine de celle des conservateurs, nous tenterons de rendre compte des changements importants qui sont intervenus dans ce secteur d'action publique. La logique d'action publique poursuivie par le gouvernement conservateur consistait à lutter contre la dépendance de ces femmes à l'égard du système de redistribution, en durcissant le contrôle de l'obligation alimentaire et en incitant les mères seules à ne prendre que des emplois à temps très partiel pour assumer prioritairement leur rôle d'éducatrice. Pour autant, les résultats de la politique de *Child Support* furent pour le moins limités. D'une part, face à la mobilisation des mouvements de pères divorcés, le montant moyen des pensions calculés par la *Child Support Agency* est passé progressivement de 41 £ à 28 £

en moyenne par semaine, en particulier du fait de l'insuffisance des ressources d'un certain nombre de pères débiteurs. De l'autre, cette politique n'a pas permis de réduire la pauvreté des ménages monoparentaux, du fait de la modeste contribution des pensions alimentaires au budget des ménages. Même lorsqu'elles sont payées, les pensions alimentaires ne peuvent jouer qu'un rôle limité et complémentaire pour l'équilibre financier des ménages monoparentaux. A son arrivée, le *New Labour* a donc qualifié ce dispositif de « complexe et bureaucratique ».

Le tournant du *New Labour* a consisté à s'orienter vers des politiques sociales actives ('*Active Welfare State*' or '*Welfare to work*' policy), favorisant le retour vers le marché du travail des familles monoparentales (voir notre dernière partie pour plus de détails et aussi Dinot & Mc Crae, 2000). Ces mesures mises en œuvre dès l'automne 1998 ont été relativement mal perçues par l'opinion publique et par l'électorat du *Labour*. En commençant par annoncer des coupes dans les dispositifs de soutien aux mères seules, le Gouvernement de Tony Blair a donné l'impression de prolonger les objectifs des conservateurs. Le 10 décembre 1997, 47 députés travaillistes ont même signé une motion contre la réduction des allocations accordées aux mères seules ; Blair étant contraint de s'appuyer sur les conservateurs pour faire adopter sa réforme. Avec la démission de trois membres du gouvernement, à des postes cependant relativement mineurs, cette crise a atteint son sommet en ébranlant l'image sociale du *Labour* (Burgi-Colub, 1998).

Se dessine depuis lors une politique de *Workfare*. L'idée du gouvernement est de prendre acte des insuffisances des deux politiques précédemment expérimentées : l'assistance ou le renvoi vers les principes d'obligations alimentaires. Le but désormais est de prendre acte de la nécessité pour les mères seules de subvenir à leurs besoins grâce au travail. Cet objectif suppose cependant de répondre aux besoins très importants de celles-ci en matière de garde de la petite enfance. Pour travailler, les mères seules ont besoin d'être relayées dans leur tâche de *carer* et d'éducatrice. Des mesures ont été rapidement annoncées qui montrent les intentions du gouvernement (un *Green Paper* et un *National Childcare Strategy*, plus l'introduction d'un crédit d'impôt pour prendre en compte les frais de garde, un budget supplémentaire de 300 million de £ pour étendre la prise en charge des enfants après l'école, la promesse d'une place en crèche pour chaque enfant de 4 ans) (Millar, 1998). Enfin, le gouvernement, cherchant à tenir compte de la singularité de chaque situation, a lancé un programme expérimental dans lequel les mères seules sont invitées à rencontrer des travailleurs sociaux en vue de résoudre cas par cas leur situation et de leur permettre d'obtenir un emploi en réglant chacun des problèmes posés (le *New Deal for Lone parents*).

En prenant l'engagement de développer les services de prise en charge de l'enfant, le gouvernement actuel se distingue clairement des gouvernements précédents qui estimaient que la prise en charge de l'enfant relevait de la seule responsabilité parentale (Millar et Ridge, 2002 ; Lewis, 2003). Ce revirement politique s'explique en grande partie par l'évolution du schéma salarial au sein de la famille. Désormais les femmes réintègrent plus rapidement le marché du travail après la naissance de leur enfant, et les foyers à double revenu sont de plus en plus fréquents, notamment les familles avec des enfants d'âge scolaire (Millar et Ridge, 2001). Par ailleurs, le dispositif du gouvernement vise tout particulièrement à accroître le taux d'emploi parmi les familles monoparentales. Les mesures sur la prise en charge de l'enfant s'adressent tout particulièrement aux parents salariés et s'insèrent dans le cadre plus large d'une politique de l'emploi qui tient compte des besoins des familles. Par ce dispositif, le gouvernement cherche également à éradiquer la pauvreté des enfants et à améliorer la

qualité des services de prise en charge. Cela doit se traduire par des aides supplémentaires aux populations les plus pauvres et aux zones les plus défavorisées.

Parce que l'accès au travail dépend principalement de la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, nous développerons l'état d'avancement de cette politique en direction de la garde d'enfant et ses résultats pour les familles monoparentales.

#### *Familles monoparentales et type de prise en charge choisi pour les enfants*

Le tableau suivant rassemble des données sur les types de prise en charge de l'enfant choisis par les familles monoparentales en Angleterre<sup>13</sup> en 2001 (en les comparant aux couples avec enfant).

*Tableau 1. Types de prise en charge de l'enfant choisis par les familles monoparentales, Angleterre 2001.*

<b>Familles monoparentales (en %)</b>					<b>(en %)</b>
	Parent travaillant à temps plein	Parent Travaillant à temps partiel	Ne travaillant pas	Total des familles monoparentales	Couples
Aucune prise en charge extérieure	22	32	56	42	45
Assistante maternelle	9	4	*	3	5
Nourrice	*	*	-	*	1
Nurse ou jeune fille au-pair	1	1	-	*	*
Baby-sitter	4	3	1	2	2
Crèche ou pouponnière	10	9	6	8	11
Garderie	2	3	4	4	7
Garde d'enfants ou cours préparatoire	4	5	9	7	7
Family Centre	*	-	1	*	*
Club <u>extra-scolaire</u>	12	6	3	6	5
Ancien partenaire	19	17	6	12	1
Grand-parent	32	31	17	24	24
Aîné de la famille	5	2	1	2	3
Ami/proches	21	17	7	12	9
Autres	1	2	1	1	2

Population : Ensemble des ménages

\* le total des colonnes peut être supérieur à 100 car plusieurs réponses étaient possibles.

Source : Woodland *et al.*, 2002, tableau 3.9.

Durant la semaine de l'enquête<sup>14</sup>, 42 % des familles monoparentales n'ont eu recours à aucun des modes de garde proposés (Woodland *et al.*, 2002). Celles qui n'occupent pas d'emploi salarié sont les moins sujettes à utiliser un mode de prise en charge de l'enfant

<sup>13</sup> On constate des écarts entre les différentes régions du Royaume-Uni. La mise en œuvre du dispositif national de prise en charge de l'enfant a été décentralisée en Écosse, au Pays de Gales et en Irlande du Nord.

<sup>14</sup> Si l'on observe l'ensemble des chiffres de l'année passée, au lieu de se concentrer sur la seule semaine de l'enquête, on constate que les familles monoparentales font davantage appel à des dispositifs de prise en charge de l'enfant, puisqu'on ne compte que 16 % n'y ayant pas recours.

(56 % n'en n'ont pas utilisé). Celles travaillant à temps plein sont davantage susceptibles d'avoir recours à une prise en charge que celles à temps partiel. La majorité des moyens de gardes sont «non officiels» : il s'agit souvent des grands-parents, des amis ou des proches, les anciens partenaires jouent également un rôle non négligeable. Les familles monoparentales occupant un emploi ont davantage recours aux modes de prise en charge «officiels» (assistantes maternelles, crèches, pouponnières...) que celles ne travaillant pas, mais seule une minorité d'entre elles le fait. Cela entraîne des conséquences financières, car seuls les parents travaillant et utilisant un mode de garde agréé peuvent prétendre à une aide financière pour couvrir une partie du coût de la prise en charge de l'enfant. Ce recours aux modes de garde «officieux» laisse transparaître le manque de modes de garde agréés abordables, mais il faut également ajouter que beaucoup de parents préfèrent souvent avoir recours à la famille pour garder leur enfant.

L'étude de Kasparova *et al.* (2003) s'intéressant aux modes de prise en charge utilisés par les parents occupant un emploi montre également que 7 familles monoparentales dont le parent travaille sur 10 ont recours à un mode de garde pour leur enfant. Celles qui n'utilisent pas de mode de garde déclarent généralement que cela s'explique par le fait que leurs enfants sont assez âgés pour rester seuls. Les parents occupant un emploi salarié, dont les enfants sont d'âge préscolaire, sont plus enclins à utiliser un mode de garde officiel que ceux qui ont des enfants plus âgés. Néanmoins le besoin de prise en charge des enfants d'âge scolaire augmente lors des vacances scolaires. Seul 1/3 des parents isolés occupés ont recours à un mode de garde qui leur permettrait de remplir les conditions requises pour recevoir une aide financière. Le coût moyen hebdomadaire pour ces familles est de £64 par enfant d'âge préscolaire et environ £17 pour des enfants scolarisés. Mais environ un quart des familles ayant recours à des modes de garde non officiels dépensent également en moyenne £11 par semaine pour un enfant d'âge préscolaire et £16 pour un enfant scolarisé.

Les familles monoparentales considèrent souvent que la garde d'enfant est le principal obstacle à leur insertion sur le marché du travail. Elles évoquent des problèmes de disponibilité, de coût, d'emplacement et de qualité des services. Dans les familles monoparentales, la conception que les femmes se font de leur rôle de mère détermine pour une bonne part leur attitude à l'égard de la prise en charge de l'enfant. En effet, certaines mères célibataires déclarent préférer être des mères à temps plein, alors que d'autres se sentent fortement obligées de combler l'absence de l'autre parent en plaçant l'enfant dans un cadre de prise en charge parental stable. On constate également un manque de confiance dans les formules de garde officielles, ce qui explique que la préférence aille vers des «prestataires» connus, comme un membre de la famille. Le sentiment de l'enfant sur le mode de garde, qu'il soit exprimé verbalement ou par un comportement particulier, est également important (voir Millar et Ridge, 2001 pour un résumé des recherches sur les comportements face à la prise en charge de l'enfant et à l'emploi).

#### *Les politiques récentes de prise en charge de l'enfant*

La politique de l'enfance au Royaume-Uni a connu un accroissement considérable de l'offre de services de prise en charge mais aussi du système pré-scolaire (Lewis, 2003). Les mesures prises par le gouvernement consistent à assurer des prestations de qualité et abordables pour l'enfant âgé de 0 à 14 ans dans tous les quartiers ; à offrir d'ici 2004 des places de maternelle à tous les enfants âgés de 3 à 4 ans ; et également d'ici 2004 à assurer des places de garde d'enfant à toutes les familles monoparentales occupant un emploi et résidant dans des zones défavorisées. Nous pouvons distinguer trois axes dans le dispositif introduit depuis 1997 :

1. « *National Childcare Strategy* » (Stratégie nationale de prise en charge de l'enfant) qui se traduit par des investissements pour la création de garderies, de places en nourrice et de garderies extrascolaires pour tous les enfants. Ceci s'effectue dans le cadre du « *Early Development and Childcare Partnerships* » et est mis en place par les autorités locales avec l'aide des secteurs privés et bénévoles.
2. Attribution de ressources supplémentaires aux zones défavorisées et précaires, dont la « *Neighbourhood Childcare Initiative* » visant à créer 45 000 places supplémentaires en garderie préscolaire, 50 000 places en garderie extrascolaire, et 25 000 places en nourrice. En juillet 2002, le gouvernement a annoncé des fonds pour la création, dans les zones les plus défavorisées (20 % du pays), d'un réseau de nouveaux « *Children's Centres* » qui proposeront des services de garde d'enfants et d'autres services (éducation, emploi, santé et services sociaux, initiatives collectives).
3. Aide financière aux parents occupant un emploi pour la garde de leur enfant. Le « *Childcare Tax Credit* » (crédit d'impôt pour garde d'enfant), basé sur les revenus, est réservé aux parents travaillant au minimum 16 heures par semaine (les deux parents, s'il s'agit d'un couple). L'allocation couvre jusqu'à 70 % des coûts déclarés de garde d'enfant, avec un plafond de £135 pour un enfant et de £200 pour deux enfants ou plus. Le « *Childcare Tax Credit* » est lié au « *Working Tax Credit* » (crédit d'impôt d'activité) qui consiste en un supplément de salaire pour les bas salaires<sup>15</sup>.

Par ailleurs, une unité interdépartementale a été créée pour suivre la mise en œuvre du dispositif de prise en charge de l'enfant, y compris le « *Sure Start Programme* » (un programme destiné aux préscolaires des zones défavorisées) et les nouveaux « *Children's Centres* ».

Le budget « prise en charge de l'enfant » a été augmenté de manière substantielle et doit être encore doublé d'ici 2005/2006. Les nouvelles unités interdépartementales disposeront d'un budget de £1.5 milliard par an pour les dépenses relatives au programme « *Sure Start* », l'éducation des premières années, et la mise en place des services de prise en charge de l'enfant. Depuis 1997, environ 600 000 nouvelles places de garde ont été créées pour 1,1 million d'enfants, dont environ 400 000 nouvelles places de garderie extrascolaire et 200 000 places préscolaires. 250 000 places supplémentaires sont prévues d'ici 2006 (HMT, 2002). En 2001, on comptait environ 920 000 places en Angleterre pour les enfants âgés de moins de huit ans, réparties de manière égale entre les crèches (285 000), les assistantes maternelles (305 000), les garderies (330 000). En revanche, on observe une légère chute du nombre de places chez les assistantes maternelles et en garderie depuis 1997, alors que le nombre de places en crèche a augmenté (Lewis, 2003).

En dépit de l'augmentation du budget consacré à la prise en charge de l'enfant, l'effort reste insuffisant. Les prestations et services sont inégalement répartis à travers le pays et l'offre est inférieure à la demande (*Interdepartmental Childcare Review*, 2003). C'est particulièrement vrai dans les zones les plus défavorisées qui disposent environ de 6 à 8 places pour 1000 enfants contre 12 à 14 dans les zones privilégiées (Paull et Taylor, 2002). On constate également un nombre insuffisant de places réservées aux enfants

---

<sup>15</sup> Pour plus de détails, voir notre dernière partie et Dilnot & Mc Crae (2000).



présentant des besoins spécifiques ou des problèmes de santé. Trouver une place peut alors s'avérer très difficile.

Pour certains foyers il est toujours difficile de faire face aux dépenses. Le crédit d'impôt pour garde d'enfant est certes une aide financière aux parents qui travaillent, mais elle comporte certaines limites. Une des conditions requises est le recours à un mode de prise en charge agréé, pourtant de nombreuses familles - et notamment des familles monoparentales - utilisent, comme nous l'avons vu, un mode de garde informel et n'ont donc pas droit à l'allocation. Cette allocation ne couvre pas l'intégralité des dépenses pour la garde de l'enfant (comme nous l'indiquions précédemment elle couvre 70 % des dépenses jusqu'à un plafond) ; cela veut dire qu'il reste encore pour certains parents des sommes non négligeables à régler. En 2000, les tarifs moyens en garderie étaient de £106 par enfant, £97 chez une assistante maternelle (*Inter-Departmental Childcare Review*, 2003). En 2003, l'allocation maximale versée s'élevait à £94.50 pour un enfant et à £140 pour deux enfants ou plus. Les familles de plus de deux enfants reçoivent proportionnellement moins. Ainsi de nombreuses parents occupés ne perçoivent pas cette allocation garde d'enfant. En 2002, environ 700 000 parents (travaillant au minimum 16 heures par semaine pour un faible revenu) percevaient le *Working Tax Credit*, mais seulement 160 000 d'entre eux (environ 22 %) percevaient l'allocation garde d'enfants. Ils percevaient en moyenne £41 par semaine pour une dépense moyenne de £62 pour la garde de l'enfant. Cet exemple illustre de nouveau l'écart significatif entre le montant de l'allocation versée et les coûts réels (IR, 2003).

Aucune évaluation ne permet d'affirmer l'existence ni d'apprécier l'ampleur de l'impact du dispositif de prise en charge de l'enfant sur le taux d'activité des parents isolés. Comme nous le remarquons plus haut, de nombreuses familles monoparentales considèrent l'absence d'une prise en charge abordable, accessible et de qualité comme un frein important à leur entrée sur le marché de l'emploi. Celles qui travaillent et qui ont recours à un mode de garde pour leur enfant jonglent avec les types de prises en charge suivant les périodes de classe et les vacances scolaires, et beaucoup d'entre elles ne perçoivent aucune allocation. Certaines familles monoparentales hésitent à recourir à un mode de garde officiel et préfèrent des arrangements non officiels avec une personne de leur connaissance et de confiance. Le gouvernement propose aux familles monoparentales qui ne travaillent pas de tester un mode de garde pour leur enfant pendant une semaine (NEP, 2003), mais cette période est trop courte pour convaincre les familles monoparentales et leurs enfants de la qualité de la prise en charge officielle. Privilégier les enfants de parents occupant un emploi, plutôt que l'ensemble des enfants, n'est peut-être pas le meilleur chemin pour abattre l'obstacle retenant les familles monoparentales de travailler. Dans le système actuel, les familles monoparentales doivent simultanément trouver du travail et un mode de garde, au lieu de pouvoir s'insérer dans le monde du travail *après* avoir résolu les problèmes de prise en charge de leur enfant. De même, s'ils perdent leur emploi, ils perdent également leur droit à l'allocation garde d'enfant et sont donc contraints de retirer leur enfant de la garderie.

Jane Lewis (2003) souligne ainsi : « Il est frappant de voir le chemin que le Royaume-Uni doit encore parcourir pour rejoindre ses voisins européens, chez qui la prise en charge de l'enfant et son éducation sont totalement structurés, les coûts pour les parents beaucoup moins élevés et le contrôle qualité bien plus strict ». Mais elle ajoute que cela peut s'expliquer par le fait que le pays se trouve dans un « système de transition » et qu'il est parti vraiment de très bas. On peut espérer que les financements

supplémentaires promis et les nouveaux « *Children's Centres* » transforment les services de prise en charge de l'enfant dans les cinq ou dix années à venir.

## **2. France : un dispositif intégré sur la longue durée**

L'intervention de l'Etat auprès des ménages monoparentaux ou des enfants séparés d'un de leurs parents a représenté en France, comme au Royaume-Uni, un tournant important dans l'histoire des politiques familiales françaises (Le Gall et Martin, 1987 ; Martin, 1997 ; Martin-Papineau, 2003). Mais ce qui caractérise le mieux ces politiques sur la longue durée (depuis le milieu des années 1970) est le fait qu'elles se présentent comme un dispositif intégré qui poursuit simultanément plusieurs objectifs : faciliter l'accès à l'emploi des mères par une politique extensive de prise en charge de la petite enfance ; garantir un revenu de remplacement pour les plus pauvres (et souvent aussi les plus jeunes) des parents dits isolés ; compenser le non-paiement des pensions alimentaires.

A partir du début des années 70, se renforce l'objectif de « redistribution verticale », c'est-à-dire une redistribution des ressources des familles à moyens et hauts revenus vers les familles les plus défavorisées, à l'aide de prestations soumises à condition de ressources<sup>16</sup>, voire de prestations spécialisées, dont le meilleur exemple nous est fourni par deux allocations intéressant directement les familles monoparentales : l'allocation d'orphelin (créée en décembre 1970 et étendue en 1975 aux enfants de divorcés dont l'un des parents s'est soustrait ou trouvé dans l'incapacité d'assumer son obligation d'entretien), mais surtout l'allocation de parent isolé (créée en mai 1976 pour garantir un revenu minimum pendant une année aux parents se trouvant seuls pour élever leurs enfants).

### **Garantir provisoirement un revenu minimum**

La création de l'API a eu lieu dans un contexte particulier de création de divers minima sociaux. Les mesures relativement ponctuelles<sup>17</sup> proposées par Simone Veil, alors ministre de la Santé, étaient supposées s'inscrire dans un vaste projet de réforme de la politique familiale conçu dans le cadre du VIIème Plan (simplification et unification de certaines allocations par la création du complément familial, projet de création d'équipements collectifs pour l'accueil de la petite enfance, agrément de nouvelles assistantes maternelles, projet d'extension du bassin de logement HLM, etc.). C'est pourquoi, lors des séances du Sénat et de l'Assemblée, une part importante des commentaires ont porté sur le fait que ces quelques réformes ne faisaient pas une politique.

A l'occasion de ce débat, on parlait déjà de tout faire pour faciliter le « libre choix » entre travail et vie au foyer, afin de n'exercer aucune discrimination sociale entre les

---

<sup>16</sup> . La part des allocations soumises à condition de ressources a progressé à partir de 1974 et ce de manière continue jusqu'au milieu des années 80 (Villac 1992). Si l'on prend en compte les prestations familiales stricto sensu plus les prestations sociales versées par les CAF comme le RMI et l'AAH, qui sont par définition soumises à conditions de ressources, 62% des prestations directes aux ménages sont soumises à condition de ressource en 2001, contre 33% en 1973.

<sup>17</sup> . création d'une prestation familiale nouvelle en faveur des mères isolées ; institution d'un congé postnatal pour les mères fonctionnaires et assimilées ; prolongation jusqu'à 45 ans de l'âge limite de recrutement par concours des fonctionnaires de catégorie A pour les femmes ayant élevé au moins un enfant ; dispense du service national pour les jeunes pères chefs de famille.

femmes qui ont une activité professionnelle et celles qui se consacrent exclusivement aux tâches domestiques<sup>18</sup>. Les principaux arguments avancés en faveur de cette mesure étaient les suivants : éviter les situations très difficiles de certaines mères seules : il s'agit de verser un revenu minimum proche du SMIC de l'époque<sup>19</sup>, pour « *supporter le passage difficile que constitue pour une mère démunie de revenus, l'arrivée d'un enfant, si elle est célibataire, ou la perte du soutien de famille, si elle est mariée ou vit maritalement* » (H. Missoffe, p. 19).

Manifestement, dans les propos du ministre de la Santé, cette mesure s'adressait en priorité aux mères au foyer ayant perdu, avec le décès ou l'abandon de leur conjoint, l'accès à un revenu. Des amendements viendront étendre l'accès à ce droit aux femmes enceintes et abandonnées, et aux hommes (d'où le nouvel intitulé d'allocation de parent isolé). Hélène Missoffe parle même à la séance de l'Assemblée nationale de « revenu de remplacement ». Il n'est donc pas question de créer un dispositif d'assistance, mais bien un système de protection de la transition entre la situation de mère au foyer et celle de mère active, tout en permettant à ces mères de s'occuper de leur enfant en bas âge (évitant ainsi des solutions plus drastiques, comme le placement). Cette disposition présentait trois autres avantages : éviter le recours à l'Aide sociale à l'enfance pour des enfants qui seraient autrement dans des situations économiques et familiales très difficiles ; éviter le recours à l'interruption volontaire de grossesse, dont la loi venait d'être votée dans des conditions difficiles ; et permettre la sortie du dispositif stigmatisant d'aide sociale ou d'assistance.

Quelques objections furent cependant avancées lors des séances d'examen (le risque de fraude, le transfert de charge de l'aide sociale vers la sécurité sociale, ou le fait de borner le versement de la prestation aux trois ans de l'enfant et non au moment où le bénéficiaire trouve un emploi). Mais l'enjeu principal résidait manifestement dans l'accès au marché du travail en fin de droit à l'API. Des amendements iront dans ce sens en cherchant à favoriser l'accès de ces allocataires à la formation professionnelle.

Si le consensus sur la création de l'API est assez évident dans les débats à la Chambre et au Sénat, la mise en œuvre de cette mesure et la progression du nombre de ses bénéficiaires, qui dépasse rapidement les 53 000 bénéficiaires initialement prévus, vont faire évoluer ce débat relativement feutré. L'API va même susciter d'assez vives désapprobations, que ce soit parmi les experts, ou les intervenants sociaux, au point que l'essentiel du débat portera au début des années quatre-vingt sur ses « effets pervers ». Des auteurs comme Evelyne Sullerot (1984), Georges-François Dumont (1986) ou Jacques Bichot (1992) déplorent ainsi l'orientation redistributive de la politique familiale, dont témoigne tout particulièrement l'API. Selon eux, on a introduit une logique d'assistance dans la politique familiale, et ainsi limité les dépenses publiques en réservant l'effort aux plus démunis, ce qui engendre une inégalité de traitement par rapport aux familles « normales » ou « souhaitables », mais aussi le risque de laisser se développer des situations d'assistance, voire, surtout dans le cas de l'API, des pratiques de fraude chez les prestataires de manière à accéder à telle ou telle allocation. On retrouve alors les critiques des conservateurs britanniques.

---

<sup>18</sup> . A. Bohl insiste même sur la nécessité d'aller plus loin dans le sens de la reconnaissance des tâches domestiques en leur donnant une valeur économique, qui pourrait aboutir à un véritable « revenu familial garanti » (préconisé par la commission « Vie sociale » du VII<sup>ème</sup> Plan). L'allocation pour mères isolées devait, selon lui, être conçue dans cette perspective, comme une première étape vers la création « d'un droit des mères de famille à un revenu minimum ».

<sup>19</sup> 1200 francs par mois avec un enfant, alors que le SMIC est de 1400 francs.

Ce thème des « effets pervers » a connu ensuite un recul, avec l'apparition du thème de la « nouvelle pauvreté », pour réapparaître fin 1996, dans un certain nombre des travaux préparatoires du futur « plan Juppé » de réforme de la protection sociale. Deux rapports parlementaires seront consacrés à cette question<sup>20</sup> ; l'un et l'autre ayant une assez forte composante morale et réprobatrice. Mais aucune réforme ne sera pour autant adoptée. On en restera à des hypothèses de réforme, sans nier les difficultés que posent les mesures d'accompagnement pour faciliter le retour à l'emploi des bénéficiaires de l'API.

En 2000, l'API était versée à 169 000 bénéficiaires (soit environ 12% des familles monoparentales), pour une dépense globale de 716 millions d'euros. 61% de ces bénéficiaires ont moins de 30 ans.

### **Compenser le non-paiement des pensions alimentaires**

Sur la question du non-paiement des pensions alimentaires, les dispositifs vont connaître une évolution tout aussi remarquable entre 1970 et aujourd'hui. Mise en place en 1970, l'Allocation d'Orphelin (AO) est en fait la première mesure significative destinée aux parents élevant seuls leurs enfants. D'abord conçue pour apporter un soutien financier aux personnes s'occupant d'enfants orphelins, ainsi qu'aux veuves et célibataires qui élèvent seules leurs enfants, cette allocation est étendue en 1975 aux divorcés et séparés dont les enfants à charge ont été manifestement abandonnés, c'est-à-dire dont le père ou la mère s'est pendant plus de deux mois soustrait ou trouvé hors d'état de faire face à son obligation d'entretien ou au versement de la pension alimentaire mise à sa charge par décision de justice.

Le problème posé est double. D'une part, les pouvoirs publics marquent ici leur prise de conscience des difficultés provoquées dans un certain nombre de ménages par le non-paiement des pensions alimentaires et leur attachement à faire respecter le principe légal de l'obligation d'entretien. De l'autre, ils continuent de considérer que l'intervention publique, dans ce qui demeure une affaire privée, doit être limitée. Si l'on peut suppléer, dans une logique d'action sociale, la défaillance économique d'un parent absent ou décédé, il faut le faire en tenant compte de plusieurs autres logiques : celle de la contrepartie, qui veut que l'on n'accorde pas ce soutien sans envisager, toutes les fois où c'est possible, les modalités du recouvrement auprès du débiteur, et la logique budgétaire de maîtrise des dépenses publiques.

Avant 1973, la position du législateur était claire. Le non-paiement d'une créance alimentaire ne justifiait pas que la collectivité se substitue financièrement au débiteur. Les femmes victimes d'impayés disposaient de la procédure pénale pour abandon de famille et des voies d'exécution de droit privé (saisie mobilière et immobilière, saisie-arrêt des rémunérations). Une loi de 1973 a facilité la procédure de paiement direct en n'imposant plus de faire appel à un juge mais seulement à un huissier. A la même époque, il est envisagé également que les CAF puissent, sur leurs fonds d'action sociale, faire des avances sur pensions alimentaires, entérinant certaines pratiques déjà en cours. Mais le changement réel n'intervint qu'avec l'extension de l'ouverture de l'AO aux séparé(e)s et divorcé(e)s et avec la création de l'API. En 1975, on mit à la disposition de la créancière les moyens considérables du droit commun réservé à la puissance

---

<sup>20</sup> . Dont l'un, confié par Mr Juppé à C-A. De Courson et G.Léonard, sur la question de la fraude en matière de droits sociaux (la « commission anti-triche »), et l'autre remis au gouvernement en juillet 1996 par un groupe parlementaire du RPR créé à l'initiative de Mme Catala sur la réforme de l'API.

publique, dans les cas où elle n'était pas parvenue à obtenir paiement par les voies d'exécution de droit privé. Pour autant, la créancière devait faire la preuve qu'elle avait engagé une démarche de contentieux à l'encontre du parent défaillant. Cette procédure très lourde et complexe ne sera pratiquement pas utilisée et ce pour une raison essentielle : le caractère insolvable des débiteurs. Mais, l'aide accordée sous forme d'AO reste limitée (350 francs par mois et par enfant en 1985) et subsidiaire. D'une part, elle n'est accordée qu'aux parents qui vivent seuls, dans la mesure où l'intervention publique ne paraît justifiée que dans une perspective de lutte contre la vulnérabilité économique.

En 1981, on crée l'avance sur pensions alimentaires. Celle-ci marque un tournant au sens où l'aide accordée intervient plus vite (dès que deux échéances consécutives sont intégralement non payées) et doit être récupérée. Les CAF sont subrogées dans les droits de la créancière à hauteur de l'avance et peuvent ainsi engager les procédures de recouvrement. Pour Bertrand Fragonard, Directeur de la CNAF (1985), l'enjeu est plus celui de la défense d'un principe de morale publique : maintenir la crédibilité de l'obligation alimentaire, qu'un enjeu proprement financier : les coûts de gestion ajoutés au problème des débiteurs insolvable font que les responsables politiques et financiers ne se font guère d'illusions. Pour Guibert et Renaudat (1987), l'enjeu financier n'est tout de même pas indifférent, du fait de la progression des dépenses pour cette aide à fonds perdus, qui s'accroît dans un contexte de crise des fonds publics. En revanche, commence dès lors à se poser le problème d'un véritable service public d'aide au recouvrement pour les mères seules, mais aussi pour toutes les créancières d'impayés. En 1982 cependant, un décret sur l'AO supprime l'avance sur pension alimentaire.

Avant l'intervention de la réforme de 1984 créant l'Allocation de soutien familial (ASF), deux ensembles de questions sont posées. D'une part, la légitimité d'une aide supplétive, venant soutenir des ménages pour compenser un manque à gagner du fait du non respect d'un principe légal incontournable. D'autre part, la conscience que parmi les débiteurs, beaucoup ne paient pas pour des raisons économiques. Lors de la présentation du projet de loi par Mme Roudy, alors ministre des Droits des femmes, l'accord des différentes formations politiques est quasi-unanime pour que les pouvoirs publics interviennent sur le phénomène du non-paiement des pensions alimentaires. Le projet de la ministre est de rééquilibrer le rapport de force entre les hommes et les femmes et d'éviter le face-à-face conflictuel entre les ex-conjoints en faisant intervenir les CAF comme « médiateurs » et comme informateurs. Leur rôle s'en est trouvé considérablement étendu, puisqu'elles doivent intervenir dans le recouvrement de la totalité des créances de la femme divorcée (pension alimentaire et prestation compensatoire), qu'elle soit ou non seule. Le choix des CAF est alors justifié par le fait que cette procédure présente une dimension « d'accompagnement social » et non seulement de recouvrement. A ce niveau, « l'expérience sociale » des CAF est jugée irremplaçable et, surtout, moins complexe et moins coûteuse que la création d'un service public spécialisé.

Pour Guibert et Renaudat (1987), cette loi reste cependant timide, au sens où elle ne remet pas en cause la « logique forfaitaire » de l'obligation alimentaire qui ne tient compte ni du coût réel de l'enfant, ni des ressources effectivement disponibles. En revanche, la logique sociale reste prégnante, puisqu'est admis dès le départ qu'une proportion non négligeable des allocations sera versée à fonds perdus, du fait de l'insolvabilité de nombre de débiteurs. Seront donc distingués les « débiteurs

solvables » et les « hors d'état »<sup>21</sup>. Mais les règles d'application de la mesure, et en particulier la nécessité de posséder une décision de justice exécutoire fixant une pension alimentaire, auront surtout pour effet de «faire perdre le bénéfice de l'assistance à une partie importante des populations en situation de détresse » (Guibert, Renaudat, 1987, p. 147). Pour les débiteurs jugés solvables *a priori*, c'était également sans compter avec la réticence des créancières de procéder à une subrogation. De même, l'aide au recouvrement des pensions pour les femmes vivant en couple ne donnera pratiquement aucun résultat. Pour Guibert et Renaudat, la logique de cette loi n'a pas cherché à tenir compte d'informations pourtant bien connues au travers d'enquêtes préparatoires (Renaudat, 1985 ; Festy, 1986), qui montraient clairement que les causes du non-paiement relevaient des problèmes sociaux des populations concernées. Le résultat a été d'exclure plus encore les familles les plus fragilisées. Deux ans après la mise en application de la loi, plus du quart des femmes qui bénéficiaient précédemment de la prestation ne la perçoivent plus.

La prise de conscience des effets « pervers » liés à la non fixation de pension alimentaire par les juges a amené le ministère de la Justice à leur demander de mieux motiver ces non fixations de manière à ne pas gêner la perception de l'ASF. A partir de 1987, l'interprétation administrative va également s'assouplir et permettre une progression plus rapide du nombre de bénéficiaires avec un passage important de dossiers en non recouvrables du fait de la situation jugée « hors d'état » du débiteur. En 1989, on dépasse ainsi les effectifs d'avant le début de cette nouvelle disposition, soit 66 000 bénéficiaires (Renaudat & Villac, 1991). Fin 1994, l'ASF était versée à 113 500 parents séparés ou divorcés (données CAF uniquement) et en 2000 à 593 000 bénéficiaires, pour une dépense de 844 millions d'euros.

### **Les dernières évolutions (1998-2003) : de l'harmonisation des minima sociaux à la mise au travail des pauvres**

Quels changements ont été introduits dans ces politiques depuis la fin des années 1990, notamment avec le retour du parti socialiste au gouvernement, puis avec le tournant de 2002 ? De prime abord, on peut déjà souligner que la question familiale a été inscrite en bonne place sur l'agenda politique du gouvernement socialiste, tout comme au Royaume-Uni avec l'arrivée du *New labour*. Ce premier constat est déjà remarquable, dans la mesure où, traditionnellement, le thème de la famille et des politiques familiales était perçu comme un thème réservé aux conservateurs et aux partis de droite. Ce n'est manifestement plus le cas. Au contraire même, aussi bien Mr Jospin que Mr Blair se sont employés à définir et tenter de rendre lisible une politique familiale « de gauche » (Commaille & Martin, 1998).

Pour ce qui concerne la France, le débat sur les politiques familiales a surtout été marqué par l'annonce dans le discours de politique générale de Lionel Jospin au moment de son investiture, de la mise sous conditions de ressources des allocations familiales, jusque-là servies à tous les ménages à partir de deux enfants, sans tenir compte des revenus. L'opposition très vive qu'a suscitée cette annonce de la part des associations familiales a engendré ensuite un long processus de consultation et

---

<sup>21</sup> . La notion de « hors d'état » recouvre les situations suivantes : insolvabilité en cas d'incarcération, vagabondage, chômage, maladie, invalidité non indemnisée, parent mineur ou déficient ; déchéances de l'autorité parentale pour sévices sur l'enfant ; filiation non établie définitivement dans l'attente du jugement ; suspension de l'obligation par décision de justice, compte tenu de la faiblesse des ressources. Dans la pratique cette notion est parfois élargie par les agents, comme pour les cas de violence.

d'expertise, avec la remise de quatre rapports <sup>22</sup> en 1998 et la tenue d'une Conférence de la famille. La mise sous conditions de ressources a été limitée à dix mois (mars à décembre 1998).

Sans nous arrêter sur les autres mesures annoncées lors de cette conférence, on notera que les familles monoparentales n'étaient guère au cœur de la réforme. On peut cependant trouver une proposition dans le rapport Thélot – Villac les concernant, à savoir modifier le financement de l'Allocation de parent isolé, en le faisant porter sur la solidarité nationale et l'impôt, à l'instar du RMI. L'objectif est de réduire ainsi le poids que fait peser cette prestation sur le coût du travail et des cotisations patronales. Cette disposition n'est cependant pas anecdotique, si l'on veut bien admettre que l'Allocation de parent isolé apparaissait bien précédemment comme un revenu minimum de remplacement, provisoire, avant le retour sur le marché du travail. Avec un financement sur la base de la solidarité nationale, on réduit cet ancrage professionnel et salarial, cette « extension du salaire vers le familial », que défend Bernard Friot (1998).

En somme, contrairement à la période du milieu des années 1980, les familles monoparentales ne sont pas considérées comme un problème social prioritaire et aucune réforme n'a véritablement été mise à l'agenda au cours de la dernière décennie. Elles représentent pourtant une des catégories les plus fragiles de la population et un pourcentage important des ménages pauvres à la fin du 20<sup>ème</sup> siècle. De plus, leur situation par rapport au marché du travail s'est nettement dégradée entre 1990 et 2000, le taux de chômage (auto-déclaré) passant de 14,2% à 17,6% (de 13,4% à 14,7% au sens du BIT).

La seule perspective de réforme identifiable concerne le projet d'harmonisation des minima sociaux évoqués dans trois rapports officiels remis dans les années 1990 (Fragonard, 1993 ; Join-Lambert, 1998 ; Belorgey, 2000). En effet, 45% des ex-bénéficiaires de l'API reçoivent le RMI. Ce type de trajectoire est donc très fréquent, en particulier pour celles qui ont reçu l'API jusqu'à son terme légal.

Toutefois, ces deux minima sociaux sont bel et bien différents. Tout d'abord, l'API donne droit à un revenu qui correspond pratiquement à 60% du salaire minimum (SMIC), comparé aux 46% du SMIC auquel correspond le RMI pour une personne seule. La proposition que l'on trouve dans ces rapports est donc d'aligner le RMI sur le niveau de l'API. Mais il demeure une différence symbolique non négligeable. L'API est conçue, y compris pour ses bénéficiaires, comme un revenu de remplacement ou comme un « salaire maternel », sans aucune obligation de chercher un emploi ou de revenir sur le marché du travail immédiatement. Aussi, le fait de passer de l'API au RMI est perçu négativement, comme un échec. La différence est de taille au sens où l'API est d'abord perçue comme une prestation dont l'objectif est de donner provisoirement la possibilité à sa bénéficiaire de prendre soin de son/ses enfant(s).

La fin de perception de l'API intervient dans près de 6 cas sur 10 du fait que le terme légal a été atteint (douze mois ou jusqu'au 3<sup>ème</sup> anniversaire du plus jeune enfant). Si la sortie d'API intervient avant ce terme légal, c'est dû dans près de 25% des cas d'interruption au fait que la bénéficiaire s'est remise en couple. La suspension de l'API

---

<sup>22</sup> . Deux rapports d'experts, celui d'Irène Théry (1998) sur les évolutions de la famille et les propositions de réforme du droit civil, celui de Claude Thélot et Michel Villac (1998) centré sur les politiques familiales ; et deux rapports plus politiques, l'un de Mme Gillot (1998), parlementaire et l'autre de Mme Andrée Michel, résultat d'une consultation des partenaires sociaux et des associations familiales.

liée à un accroissement des revenus ne concernent que 11% des cas de sortie d'API (Chaupin, Guillot, 1998).

Si l'on considère maintenant les sorties du RMI, elles sont dues à une reprise de travail dans la moitié des cas. Les autres cas sont liés principalement à une modification de la situation familiale. Ceux qui retournent sur le marché du travail ont principalement pris un emploi à temps partiel, dont la durée est inférieure à 30 heures par semaine.

Pour éviter les effets désincitatifs du revenu minimum sur le retour à l'emploi, il est possible depuis 1988 de cumuler l'API ou le RMI avec un revenu du travail grâce au mécanisme d'intéressement (qui évite l'arrêt immédiat du versement de la prestation). Le salaire peut être cumulé avec la prestation durant les trois premiers mois. Ensuite, au cours de neuf mois suivants, on ne prend en considération que la moitié du salaire perçu pour calculer le montant de la prestation. Ce mécanisme ne fonctionne cependant que lorsque le salaire est inférieur à 670 euros (ce qui est inférieur au SMIC à temps plein). Il ne concerne donc que les bas salaires ou les salaires à temps partiel. En 1999, 132 000 personnes recevant le RMI (12% de l'ensemble des bénéficiaires) étaient concernés par ce mécanisme d'intéressement. Il concernait 13% des familles monoparentales. En août 1998, près de 30% des 220 000 parents isolés recevant le RMI recevaient aussi un salaire, ce qui montre l'importance des parents isolés appartenant à la catégorie des travailleurs pauvres : environ 60 000 ménages.

Autre difficulté : Quand un parent isolé perçoit le RMI, il ou elle peut aussi recevoir l'allocation logement au taux maximum. Si il/elle trouve un travail, le bénéficiaire risque de perdre une partie de cette allocation soumise à condition de ressources. Un autre désavantage important concerne la réactivation des dettes, qui sont suspendues durant la période de perception du RMI. En somme, l'incitation à trouver un emploi est faible, même si de nombreux bénéficiaires du RMI préféreraient en avoir un plutôt que de continuer à percevoir un revenu minimum. Un autre constat allant dans le même sens concerne la relative inefficacité des contrats d'insertion et les disparités départementales de mobilisation des conseils généraux pour activer ces procédures<sup>23</sup>. Le fait que ces contrats ne bénéficient guère aux personnes les plus en difficultés, qui voient leur situation se cristalliser, représente un obstacle supplémentaire (Zoyem, 2001).

L'objectif des projets présentés dans ces rapports est donc de maintenir un revenu minimum et de soutenir toutes les initiatives des bénéficiaires en vue de rejoindre le marché du travail. Tout comme les deux rapports précédents, le rapport Bélorgey (le dernier en date) suggère de fusionner l'API et le RMI, avec un niveau de prestation majoré pour les personnes prenant en charge un ou plusieurs enfants. Il suggère aussi de revoir l'échelle du RMI pour mieux tenir compte des avantages liés à la présence d'un enfant dans le ménage et d'étendre la période d'intéressement, sans tenir compte de l'allocation logement. Il serait ainsi possible de cumuler le RMI avec un salaire durant six mois.

Ces propositions étaient encore à l'état de projet au moment de l'alternance politique de 2002. Juste avant l'alternance, la France venait d'adopter un nouveau mécanisme fiscal qualifié de « prime pour l'emploi », c'est-à-dire un système de crédit d'impôt pour les travailleurs recevant un salaire inférieur à 1,4 SMIC, et ayant eu un minimum d'activité au cours de la dernière année. Ce crédit d'impôt est accordé aux individus en tenant compte des ressources du ménage. Les bénéficiaires avec enfants reçoivent un

---

<sup>23</sup> . De nombreux départements n'ont pas établis de plans annuels d'insertion ou ne consacrent pas l'équivalent des 17% des sommes versées au titre du RMI pour l'insertion des bénéficiaires.



bonus, le premier enfant d'une famille monoparentale comptant double, ce qui est cohérent avec la législation fiscale qui reconnaît déjà les enfants de familles monoparentales comme une charge financière supérieure par rapport aux enfants de ménages biparentaux.

Mais globalement, une fois encore, la visibilité du problème des ménages monoparentaux est faible. La question est plus globale et intéresse l'ensemble des ménages pauvres. Il est d'ailleurs remarquable et significatif que même le rapport de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale de 2000 ne fasse aucune mention aux familles monoparentales. Ceci rejoint le constat que nous mentionnions en introduction sur le fait que pratiquement aucune recherche nouvelle d'envergure n'ait été entreprise sur ces ménages au cours de la dernière décennie. Le problème des hommes seuls et des sans domicile fixe a reçu beaucoup plus d'attention.

Avec l'arrivée du Gouvernement Raffarin, la question de la réforme des revenus minimums restent d'actualité. Le projet actuellement en cours d'examen concernant l'instauration d'un revenu minimum d'activité RMA, (projet voté par le Sénat en mai 2003) et la décentralisation de la gestion du RMI, ne fait pas plus mention des familles monoparentales, même s'il est à nouveau susceptible d'avoir un impact sur ces ménages. La principale différence avec les projets précédents est que la logique de *workfare* est, cette fois, nettement affichée par le gouvernement. Ainsi, par exemple, le ministre des Affaires Sociales, de l'Emploi et de la Solidarité indiquait dès octobre 2002, qu'il s'agissait « d'essayer de voir comment demander, même si c'est parfois symbolique, une activité en échange d'un revenu » (Dollé, 2003).

Ce dispositif concerne les bénéficiaires recevant le RMI depuis plus de deux ans. Ceux-ci se verront proposer au titre du contrat d'insertion, un contrat de travail avec un employeur du secteur privé ou non-marchand, pour une durée de (au moins) 20 heures hebdomadaires, avec une rémunération au moins égale à 20 fois le SMIC horaire. Le RMA associe une allocation forfaitaire de RMI (personne seule après abattement du forfait logement) et un complément à la charge de l'employeur. L'employeur verse la totalité du RMA mais reçoit une subvention égale à l'allocation forfaitaire. Dollé souligne que l'on assiste à une dégradation des contrats de travail aidé, puisqu'en matière de protection sociale du travailleur bénéficiaire du RMA (cotisations sociales en matière d'assurance chômage, retraite, etc.), celle-ci ne sera assise que sur la seule partie versée par l'employeur. C'est précisément la logique de la contrepartie qui avait déjà fait l'objet d'un important débat peu après la mise en œuvre du RMI. C'est aussi précisément le sens de la logique de *Workfare*, que l'on voit s'étendre comme modèle d'intervention dans plusieurs pays européens.

La différence avec le Royaume-Uni réside ici dans le fait que cette politique ne vise pas particulièrement les mères seules, puisqu'une majorité est déjà au travail, mais l'ensemble des bénéficiaires d'un minima social sur la longue durée, dont certaines de ces femmes, bien entendu qui, après l'API, reçoivent le RMI. C'est donc de manière implicite qu'elles sont concernées par cette politique qui ne les vise pas a priori, contrairement au Royaume-Uni où, justement les mères seules représentent une proportion tout à fait considérables des « assistés sociaux ».

En somme, au terme de ces deux trajectoires nationales, presque idéal-typiques, on peut constater que les objectifs de ces deux pays, après s'être nettement écartés l'un de l'autre au début des années 1980, se rejoignent aujourd'hui sur l'objectif de mise au travail, non sans quelques accents de pression morale et tout en donnant l'impression de laisser le choix aux bénéficiaires de s'inscrire dans cette dynamique. Ils/elles sont

supposé(e)s être volontaires pour s'inscrire dans cette logique d'un pseudo contrat de travail. D'où la nuance entre *workfare* et *Welfare to work*, moins axée sur la contrepartie.

Les réponses à la question fondatrice des politiques sociales évoluent à nouveau. En effet, cette question consiste schématiquement à déterminer qui a le droit de bénéficier d'un soutien des pouvoirs publics : entre ceux qui ne peuvent pas travailler (pour des raisons d'incapacités, de handicaps, de maladie ou d'âge) ; ceux qui ne doivent pas travailler (des mères de jeunes enfants, les enfants eux-mêmes) et ceux qui pourraient travailler mais ne le peuvent pas du fait de l'état du marché du travail. Les mères seules avec enfants se répartissent entre ces trois catégories, mais manifestement, c'est dans la dernière que l'on trouve celles qui seront incitées ou sommées de travailler pour continuer d'obtenir une protection collective, non sans réactiver le « mythe de la dépendance au *Welfare* » (Saraceno, 2002). Reste à savoir comment réagiront les collectivités territoriales en charge de ces dossiers sociaux en face des mères qui refuseront cette pseudo offre de travail. Seul un examen approfondi de la mise en œuvre du RMA permettra de le dire.

Par ce silence sur le traitement de la situation de certaines familles monoparentales et, en fait, dans une très large majorité de cas, des femmes, ne procède-t-on pas précisément à ce que dénonçait récemment Margaret Maruani :

« Oublier les femmes, cela fait partie des mauvaises manières des spécialistes de l'emploi (et ajouterions-nous des politiques sociales en France, tout au moins) Or, sur le sujet qui nous occupe, cette amnésie débouche sur un affaiblissement de l'analyse : comment comprendre le développement de la pauvreté salariale si l'on intègre pas le fait que, pour une bonne part, elle prend sa source dans une forme d'emploi construite comme spécifiquement « féminine » ? Et que c'est parce que cette pauvreté laborieuse est si féminisée qu'elle peut passer inaperçue ? Être aveugle au genre, faire l'impasse sur le sexe des *working poor* conduit à une méconnaissance des ressorts de l'extension de la pauvreté issue du travail » (Maruani, 2003, p. 702).

### III- Favoriser l'accès à l'emploi : une tendance européenne

Cette dernière partie de notre rapport aborde deux points essentiels. Tout d'abord quelles sont les principales tendances en matière d'emploi des femmes en situation monoparentale dans plusieurs pays d'Europe ? Nous proposons ensuite une discussion des récentes évolutions des politiques sociales concernant l'emploi des parents isolés, dans la perspective du *workfare* ou du *Welfare to work* identifiés précédemment, dans plusieurs pays européens. Une fois encore, une analyse sur l'ensemble des pays de l'UE ou de l'EEE nécessiterait un autre format. Nous nous contenterons donc de prendre des exemples particulièrement significatifs<sup>24</sup>.

#### 1. Tendances en matière d'emploi

La recherche comparative en matière de participation des femmes au marché du travail a connu d'importants développements au cours des dernières années, et tout particulièrement concernant les mères en situation monoparentale (voir par exemple, OCDE, 1993 ; Bradshaw et al, 1996 ; Lewis, 1997 ; Duncan et Edwards, 1997 ; Kilkey, 2000 ; Pedersen et al., 2001 ; Millar et Rowlingson, 2001 ; Millar et Evans, 2003). Il demeure cependant très difficile de disposer de données comparables, sur les taux d'emploi. Les pays utilisent différentes définitions des principales variables en cause et les données disponibles concernent des années différentes. Les principales sources de données (comme l'enquête emploi du *European Community Household Panel*) ont généralement des échantillons de familles monoparentales de trop petite taille pour permettre des analyses détaillées.

Bradshaw et ses collègues de l'université de York au Royaume-Uni ont mené entrepris deux recherches comparatives qui ont étudié les taux d'activité et d'emploi<sup>25</sup> des parents isolés en Europe et dans d'autres pays développés (Bradshaw et al., 1996 ; Bradshaw et Finch, 2003). Chacune de ces enquêtes a fait appel à des correspondants nationaux pour collecter les données de leur propre pays, en ayant recours autant que possible aux mêmes définitions de ce que recouvre la notion de famille monoparentale (ne pas vivre en couple, même s'il est possible de vivre avec d'autres adultes, avec au moins un enfant de moins de 18 ans). Néanmoins, tous les correspondants n'ont pas pu respecter exactement cette définition (seulement 8 pays sur les 20 de la première enquête). Les définitions de la notion d'emploi, et la distinction entre temps plein et temps partiel, peuvent également varier. La première étude a réuni des informations sur les taux d'activité et d'emploi aux alentours de l'année 1990, mais les années de référence varient. La seconde enquête fournit des données aux alentours de l'an 2000, à nouveau avec quelques variations dans les dates de référence.

---

<sup>24</sup> . Cette partie a été produite essentiellement par notre collègue Jane Millar pour ce rapport à l'appui d'une abondante littérature citée en bibliographie.

<sup>25</sup> . Nous parlerons des taux d'emploi puisque les taux d'activité incluent le chômage.

Le tableau 1 synthétise les résultats des enquêtes de l'équipe pilotée par Bradshaw.

**Tableau 1: Taux d'emploi des mères aux alentours de 1990 et 2000**

	Mères en situation monoparentale		Mères mariées	
	Circa 1990	Circa 2000	Circa 1990	Circa 2000
	%	%	%	%
Autriche	58	80	46	58
Belgique	68	59	61	65
Danemark	69	73	84	..
Finlande	65	65	70	67
France	82	66	68	67
Allemagne	67	67	57	63
Grèce	72	75	50	..
Irlande	22	53	32	42
Italie	69	65	41	..
Luxembrg	73	82	45	48
Pays-Bas	40	42	52	45
Norvège	61	68	77	81
Portugal	71	88	55	59
Espagne	68	68	38	..
Suède	70	68	80	..
UK	42	50	63	68

Sources: tirés de Bradshaw et al (1996), Tableau 1.3; Kilkey (2000), Tableau 4.2; Bradshaw and Finch (2003) Tableau 2.5

On peut constater d'importantes variations des taux d'emploi des mères seules aux alentours de l'année 2000, allant de 42% aux Pays-Bas jusqu'à plus de 80% au Luxembourg et au Portugal. En général, les mères seules ont des taux d'emploi supérieurs aux mères mariées, même si ce n'est pas le cas en Belgique, en Norvège ou au Royaume-Uni. Au cours des dix années qui séparent à peu près les deux enquêtes, certains pays ont vu ces taux augmenter sensiblement, en particulier l'Autriche (de 58 à 80%), l'Irlande (de 22 à 53%), le Portugal (de 71 à 88%) et le Royaume-Uni (de 42 à 50%). Pour la plupart des autres pays, on constate plutôt une faible augmentation ou un faible changement. Mais dans quelques pays, ce taux d'emploi des mères seules a diminué, comme c'est le cas en Belgique (de 68 à 59%) et en France (de 82 à 66%). Les taux d'emploi des mères mariées ont généralement soit augmenté, soit sont restés stables.

Le tableau 2 s'appuie sur des données de l'OCDE, combinant des données Eurostat et des sources nationales. Il concerne des familles avec au moins un enfant de moins de six ans. Il s'agit donc d'un sous-ensemble de toutes les familles. Ces données montrent que les taux d'emploi des mères vivant en couple avec de jeunes enfants ont en général augmenté au cours de la dernière décennie (sensiblement sur la même période de temps que le tableau 1). Les augmentations les plus importantes concernent la Belgique, l'Irlande, les Pays-Bas, le Portugal, l'Espagne et le Royaume-Uni. La plupart des pays ont aussi connu une augmentation du niveau d'emploi des mères vivant en situation monoparentale avec de jeunes enfants ; les plus importantes augmentations concernant la Finlande, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas et le Royaume-Uni. Dans trois pays, cependant, les taux d'emploi des mères seules avec de jeunes enfants ont chuté –en France (de 61 à 52%), en Allemagne (de 62 à 50%) et en Suède (de 86 à 65%).

**Tableau 2: Taux d'emploi : familles entre 20-50 ans avec des enfants de moins de 6 ans, aux alentours de 1989 et de 1999**

	Mère en situation monoparentale		Mères mariées	
	Circa 1989	Circa 1999	Circa 1989	Circa 1999
	%	%	%	%
Autriche	..	76	..	67
Belgique	41	49	58	72
Danemark	...	..	...	..
Finlande	53	65	54	58
France	61	52	52	57
Allemagne	62	50	49	51
Grèce	63	67	41	48
Irlande	21	35	26	46
Italie	66	72	41	45
Luxembrg	59	74	36	46
Pays-Bas	23	39	33	62
Norvège	...	..	...	..
Portugal	68	83	59	70
Espagne	63	65	30	42
Suède	86	65	...	..
UK	28	37	45	61

Source: à partir de données OECD (2001), Table 4.1.

Certaines de ces variations – qu'il s'agisse d'augmentation ou de diminution – peuvent bien sûr être des artefacts liés aux données elles-mêmes, dans la mesure où ces deux tableaux sont construits à partir de différentes sources nationales, ce qui fait que leurs données peuvent n'être pas exactement comparables dans le temps.

Quoi qu'il en soit, les données de Bradshaw et de l'OCDE convergent sur le fait que le niveau d'emploi des mères en situation monoparentale a diminué en France, ce qui est aussi confirmé par les données INSEE que présentent Chambaz et Martin (2001). Chacune de ces bases de données converge encore sur le cas de la Suède et de l'Allemagne (dans les données réunies par Bradshaw pour l'ensemble des mères en situation monoparentale, les taux demeurent relativement stables, dans celles de l'OCDE concernant les mères seules avec de jeunes enfants, ces taux chutent dans les deux cas). En Allemagne, cette diminution du niveau d'emploi pourrait être le résultat des réductions constatées dans l'offre de prise en charge de la petite enfance après la réunification<sup>26</sup>, en particulier pour les jeunes enfants, et en Suède, elle pourrait être liée à la récession qui a eu un impact global sur l'emploi. La divergence des données sur le cas de la Belgique (une chute dans l'étude de Bradshaw et une augmentation dans l'analyse de l'OCDE) est plus difficile à expliquer.

Les données de l'OCDE confirment également cette augmentation de l'emploi des mères en situation monoparentale avec des données correspondant à un plus petit nombre de pays mais sur une période de temps plus longue. Le tableau 3 montre ainsi que, une fois encore pour les familles avec au moins un enfant de moins de six ans, la proportion de ménages de mères seules avec enfant(s) occupant un emploi rémunéré avait augmenté régulièrement dans la plupart des pays depuis la fin des années 1980, (dans quelques pays, après une chute entre le milieu et la fin des années 1980, donc sur une période marquée par un climat de récession économique et de fort chômage).

<sup>26</sup> . Avec un alignement de l'offre de prise en charge de l'ex-Allemagne de l'Est sur l'ex-Allemagne de l'Ouest.

A la lumière du tableau 3, on peut noter que, dans de nombreux pays, la moitié ou plus des mères en situation monoparentale avec de jeunes enfants (en âge d'être pré-scolarisés) sont au chômage. C'est le cas en Autriche, Grèce, Italie, Luxembourg, Portugal et Espagne. En Belgique, France et Allemagne, pratiquement la moitié de ces femmes est sur le marché du travail. C'est une différence importante comparée à la situation 15 ou 20 ans auparavant.

Table 3: Taux d'emploi : mères âgées entre 20 - 50 ans avec enfant(s) de moins de 6 ans, 1984 à 1999

	1984	1989	1994	1999
	%	%	%	%
Autriche	..	..	78	75
Belgique	47	35	62	46
France	62	68	52	49
Allemagne	..	59	48	48
Grèce	51	47	49	59
Irlande	11	17	19	34
Italie	59	59	59	69
Luxembrg	75	54	56	72
Pays-Bas	13	..	26	37
Portugal	..	61	64	79
Espagne	..	61	49	61
UK	19	24	26	34

Source: à partir de données OECD (2001), Table 4.2.

Bradshaw et al (1996) avait pour objectif d'expliquer les variations des taux d'emploi des mères en situation monoparentale à partir des variables suivantes : les caractéristiques démographiques, l'impact des mesures de politique familiale et l'analyse des effets des systèmes de prestations et d'impôt pour différents types de ménage. Leurs résultats suggèrent que chacun de ces facteurs joue un rôle, mais que leur impact n'est pas toujours équivalent. Ainsi, par exemple, les caractéristiques démographiques des mères en situation monoparentale au Royaume-Uni font qu'elles ont moins de chance d'avoir un emploi ; cependant on trouve aussi des pays où les mères seules ont des caractéristiques similaires mais avec des taux d'emploi bien supérieurs. De la même manière, ces résultats ne permettent pas d'établir de relation claire entre les incitatifs financiers, mesurés à partir des transferts d'allocations ou d'impôt, et les taux d'emploi.

Quant à la raison qui permet d'expliquer que les taux d'emploi aient augmenté, ce peut encore une fois être le résultat de différents facteurs– changement dans les structures démographiques (moins de jeunes mères avec de jeunes enfants) ; des changements de cohortes de parents isolés (avec de plus jeunes générations de mères seules ayant plus de chance d'avoir un niveau d'éducation et des expériences de travail plus élevés que les générations précédentes) ; des changements d'attitudes et d'attente à l'égard de l'emploi (avec des générations de femmes plus jeunes et plus attachées au fait d'être inscrites sur le marché du travail) ; des changements dans l'offre de travail (y compris le passage de l'emploi industriel au secteur des services) ; et des changements dans les politiques publiques. C'est à cette dernière variable, les politiques sociales nationales, que nous allons maintenant nous consacrer, de façon à prendre la mesure des différents contextes institutionnels dans lesquels les mères en situation monoparentale prennent leur décision de rechercher et d'obtenir un emploi rémunéré.

## **2. Favoriser l'emploi des familles monoparentales : Une tendance convergente des politiques publiques en Europe ?**

On peut identifier deux principaux domaines de politiques publiques qui ont probablement eu un impact sur le niveau d'emploi des parents isolés. Tout d'abord, les mesures de politique familiale visant à soutenir les parents actifs occupés, comme les droits en matière de maternité, les congés parentaux et les services à la petite enfance. Les politiques familiales ont connu une croissance notable dans de nombreux pays au cours de ces dernières années, avec une augmentation des dépenses au cours des deux dernières décennies en particulier (OCDE, 2001a). Des congés parentaux permettant aux parents de sortir provisoirement du marché du travail pour s'occuper de leur(s) enfant(s) ont été introduits, ou se sont développés dans de nombreux pays<sup>27</sup>.

Bradshaw et Finch (2002) ont montré que 14<sup>28</sup> des 22 pays qu'ils ont étudiés ont introduit des changements significatifs dans leur dispositif de congé parental depuis le milieu des années 1990. Ces réformes sont variées. Il s'agit principalement de mesures visant à étendre la période de congé parental ; de changement des règles afin d'inciter les pères à prendre de tels congés ; d'introduire des congés pour enfant malade et des réductions des horaires de travail pour certains parents. Ces mêmes auteurs montrent également que les solutions de prise en charge de la petite enfance ont été développées, de façon à rendre ces dispositifs « plus accueillants et plus généreux », et ceci dans 12<sup>29</sup> des pays étudiés (Bradshaw et Finch, 2002, p. 78). Ces réformes prennent trois principales directions : des nouveaux régimes de planification, un droit d'accès à des dispositifs pour certains groupes spécifiques, et une diminution des coûts des services pour l'usager en ayant recours à des subventions publiques, se traduisant par une réduction directe du coût du service ou par une augmentation des allocations aux ménages.

Ces auteurs concluent donc (op. cit., p. 79) que « la politique de prise en charge de la petite enfance traduit une attente convergente des gouvernements : faire en sorte que les femmes travaillent ». Leira (2002) souligne également que les politiques de prise en charge de la petite enfance et de congé parental ont fait l'objet d'un investissement dans les pays nordiques. L'OCDE (2001) repère aussi quelques mesures de type « *family friendly* » en provenance des employeurs (pour un bilan plus complet, voir Hantrais, 2000).

La recherche montre une relation entre le niveau de ces services et le taux d'emploi des mères. Plus les services publics sont généreux et universels, plus importants sont les taux d'emploi (Gornick et al., 1997 ; OCDE, 2001). Ces types de mesures peuvent donc faciliter l'entrée et le maintien des mères en situation monoparentale sur le marché du travail. Deux limites cependant : premièrement, dans certains pays le niveau de ces services demeure très bas. Par exemple, moins d'un enfant de moins de trois ans sur dix est pris en charge par un dispositif petite enfance ou dans le système éducatif en

---

<sup>27</sup> . Notamment sous l'impulsion des recommandations européennes : directive de 1983 sur le congé parental et sur le congé pour convenance personnelle, directive de 1996 pour établir des standards minimaux. Le Royaume-Uni est le dernier pays à avoir signé cet accord en 1998. L'entrée des pays scandinaves dans l'UE a eu de ce point de vue un effet mobilisateur sur les thématiques de l'égalité entre hommes et femmes et les mesures susceptibles de la favoriser, que ce soit sur le terrain de la vie familiale ou sur celui de la vie professionnelle. Voir Deven et Moss, 1999 et 2002 ; Morgan. & Zippel (2003).

<sup>28</sup> . Allemagne, Autriche, Belgique, Canada, France, Israël, Italie, Japon, Luxembourg, Nouvelle-Zélande, Norvège, Portugal, Suède et UK.

<sup>29</sup> . Allemagne, Australie, Autriche, Danemark, Finlande, France, Italie, Luxembourg, Pays-bas, Suède, UK et USA.

Autriche, en Allemagne, en Grèce, en Irlande et en Italie ; et seuls la Belgique, le Danemark, la Finlande, la France et les Pays-Bas ont un système universel de congé de maternité pour toutes les femmes inscrites sur le marché du travail (Bradshaw et Finch, 2002). Deuxièmement, on peut repérer une nette polarisation de l'emploi des mères, celui-ci étant élevé lorsqu'il s'agit de femmes ayant un niveau d'éducation élevé, alors que pour les femmes à faible niveau d'étude le taux d'emploi demeure bien inférieur (OCDE, 2001). Ainsi, « il existe un risque que les mères à faible niveau d'étude demeurent exclues du marché du travail et soient dans l'incapacité d'y entrer, ou d'y retourner, plus tard dans leur vie » (op. cit., p. 154). Les mères en situation monoparentale sont particulièrement soumises à ce risque d'exclusion.

Le *Welfare to work* ou les politiques d'activation des dépenses sociales représentent le deuxième plus important aspect des politiques développées récemment en direction des familles monoparentales. Ces politiques ont connu un développement important au cours des dernières années dans plusieurs pays européens (Lødemel et Trickey, 2001 ; Sarfati et Bonoli, 2002 ; van Berkel et Møller, 2002 ; Barbier, 2002). Dans la plupart des cas, ces politiques visent surtout les jeunes chômeurs, les chômeurs de longue durée et les personnes handicapées. Mais les parents isolés sont aussi concernés par ces mesures dans nombre de pays. Pour les mères en situation monoparentale, ceci implique souvent un changement très sensible de politique publique, les éloignant des mesures dont l'objectif était de permettre à ces mères d'être des *carers* à temps plein pour les rapprocher de dispositifs dont l'objectif est de faciliter, voire d'imposer le retour à l'emploi. Les trois principaux types de mesures introduites sont les suivantes : des conditions d'emploi et/ou d'activité plus rigoureuses ; l'inscription des parents isolés dans des programmes de remise au travail ; et des mesures fiscales incitant financièrement au travail (Millar, 2001 ; Kilkey et Bradshaw, 2001).

Nous ne pouvons entreprendre ici une comparaison systématique de ces nouvelles politiques, une tâche qui dépasserait largement l'ambition de ce rapport. En revanche, nous proposons, au travers de trois études de cas de pays européens qui ont connu un tel virage dans leurs politiques sociales – la Norvège, les Pays-bas et le Royaume-Uni – de décrire rapidement ces changements dans chacun d'entre eux et l'impact de ces mesures sur l'emploi des parents isolés<sup>30</sup>.

### Norvège

En Norvège, les parents isolés reçoivent depuis le début des années 1980 une prestation intitulée : « allocation de transition ». Cette prestation sociale était délivrée aux parents isolés ayant des enfants de moins de 10 ans, soit comme seule source de revenu ou en complément d'un salaire pour ceux et celles qui avaient un emploi faiblement rémunéré ou à temps partiel. Le changement de politique a eu lieu à la fin des années 1990, dans la perspective d'une modernisation du *Welfare State* avec pour objectif de faciliter l'emploi des femmes et ainsi d'améliorer leur situation financière et leur intégration sociale.

A partir de 1998, l'allocation de transition a été réservée aux parents isolés ayant un ou plusieurs enfants de moins de huit ans. La période d'éligibilité à cette prestation a été limitée à trois ans, avec une prolongation de deux ans pour celles et ceux qui étaient

---

<sup>30</sup> . Nous nous appuyons ici sur deux publications collectives (Millar et Rowlingson, 2001 ; et Millar et Evans, 2003), qui consacrent des chapitres aux pays suivants : sur la Norvège (Skevik, 2001 ; Sytevik, 2003) ; sur les Pays-bas (Knijn et Van Wel, 2001 ; Knijn et van Berkel, 2003). Les données concernant le Royaume-Uni proviennent plus particulièrement de Evans et al (2003).



inscrits dans une formation ou un programme d'éducation à temps plein. Des évaluations de l'aptitude au travail et des compétences ont été introduites pour celles et ceux dont les enfants étaient âgés de trois ans et plus, et qui devaient être, soit activement à la recherche d'un emploi, soit travaillant à temps partiel, soit encore dans un dispositif de formation. De plus, un dispositif national d'entraide (*self help*) a été mis en œuvre, de façon à motiver et aider les parents isolés à trouver du travail. Pour les parents ayant des enfants de moins de trois ans, le niveau de l'allocation de transition a été revalorisé.

D'après Syltevik (2003), environ 45 000 parents isolés recevaient l'allocation de transition en 1998, et ce nombre a chuté à environ 25 000 en 2002. Le taux d'emploi des mères isolées est passé parallèlement de 58% en 1997 à 62% en 1999, même s'il est impossible d'établir clairement que cet accroissement est directement lié à ces réformes des politiques sociales ou à d'autres facteurs. De façon à évaluer l'impact de ces changements, un échantillon de bénéficiaires de l'allocation de transition a été interviewé deux fois à 18 mois d'intervalle. On a pu constater un accroissement de l'accès à un emploi rémunéré dans cet échantillon au fil du temps. Parmi ceux et celles qui étaient complètement au foyer au moment de la première interview, 34% ont trouvé un travail ou une formation à temps plein et 30% à temps partiel. Environ 70% de ces familles n'étaient plus bénéficiaires de l'allocation de transition lorsqu'elles furent interviewées la seconde fois, mais seulement la moitié avaient un emploi à temps plein, ce qui suggère que trouver un travail n'a pas toujours été possible. De plus, même ceux qui avaient un emploi à temps plein éprouvaient des difficultés financières. Faire face à la double journée et concilier à la fois vie professionnelle et vie familiale était également problématique pour certain(e)s. Environ la moitié des personnes de l'échantillon ont fait état de leurs difficultés, soit pour trouver un emploi, soit pour le conserver tout en prenant en charge leurs enfants (voir aussi Kjelstad, 2000).

### **Les Pays-Bas**

Aux Pays-Bas, la principale source de soutien pour les parents isolés sans travail est l'assistance sociale, dispensée par les municipalités. Jusqu'au milieu des années 1990, les parents seuls avec un enfant de moins de 12 ans recevaient l'assistance sociale sans aucune contrainte en matière de recherche d'emploi. La loi sur la nouvelle Assistance sociale générale de 1996 avaient pour objectif d'introduire des mesures d'activation des dépenses dans le domaine de l'assistance, et des conditions en matière d'emploi ont été imposées aux parents seuls avec des enfants de plus de cinq ans. Pour les parents ayant des enfants plus jeunes, les conditions en matière de recherche d'emploi étaient laissées à la discrétion des municipalités. Des mesures financières ayant pour but de renforcer l'incitation au travail ont également été introduites, comme l'augmentation des niveaux de ressources non pris en compte dans le calcul de l'assistance sociale. Des aides financières pour la prise en charge des enfants ont été créées pour les travailleurs à bas revenu.

Kin et van Berkel (2003) synthétise ainsi les principaux résultats de cette réforme, tels qu'ils furent évalués par le bureau d'audit général et d'autres études. Ces travaux montrent que ces politiques d'activation n'ont en pratique pas touché les parents isolés, soit parce qu'elles n'ont pas été évaluées par les municipalités ou parce que ces familles ont été dispensées de ces mesures d'activation. Environ sept parents isolés sur dix (69%) sont dispensés de l'obligation de travailler, comparé aux 58% de l'ensemble de la population bénéficiaire de l'aide sociale. Il semble qu'il y ait eu très peu, voire aucune augmentation du taux de sortie de l'aide sociale, entre autres parce que beaucoup de

parents isolés ayant un emploi ne gagne pas assez pour n'avoir pas besoin de prestations sociales. Un travail à temps plein est nécessaire pour gagner un salaire suffisant, mais de nombreuses mères isolées 'préfèrent' travailler à temps partiel.

### **Le Royaume-Uni**

Le revenu minimum (*Income Support*), -en fait le dispositif d'assistance sociale national- est la principale source de soutien financier pour les familles monoparentales au Royaume-Uni. Aucune condition d'emploi n'est liée à la perception de l'*Income Support* pour les parents isolés ayant des enfants de moins de 16 ans. Depuis 1997, le gouvernement travailliste a engagé une politique visant à promouvoir et soutenir « l'emploi pour tous », y compris les parents isolés. L'objectif est de parvenir d'ici à 2010 à ce que 70% des parents isolés aient un emploi<sup>31</sup>, et parallèlement de réduire la pauvreté des enfants de moitié sur la même période. Les principales mesures qui ont été introduites comprennent :

- Le *New Deal for Lone parents* – un programme qui offre des informations, du conseil et du soutien pour aider les parents isolés volontaires à trouver un travail ;
- Des mesures intitulées «*to make work pay*» (faire en sorte que le travail paie) – c'est-à-dire un salaire minimum national, des réductions d'impôt pour les bas salaires, l'introduction d'un crédit d'impôt pour compléter les salaires, incluant une contribution pour couvrir les frais de garde d'enfant ;
- Un soutien accru pour favoriser le travail à temps partiel pour les parents isolés percevant l' *Income Support* ;
- Un « plan stratégique national pour la petite enfance » (*National Childcare Strategy*) dans le but d'augmenter l'offre de garde pour tous les enfants ;
- L'amélioration des congés de maternité et des congés parentaux, l'introduction d'un congé de paternité rémunéré de deux semaines, le droit de réclamer des horaires flexibles pour les parents ayant des enfants de moins de six ans.

De plus, à partir de 2001, tous les parents isolés qui font la demande de l' *Income support* doivent se soumettre à des entretiens annuels centrés sur la question de l'emploi, comme condition d'accès à la prestation.

Evans et al (2003) propose une synthèse des principaux résultats de ces réformes. Globalement, les taux d'emploi des parents isolés sont passés de 47% en 1998 à environ 53% en 2002. Le nombre de parents isolés bénéficiaires de l'*Income Support* a chuté, passant d'un peu plus d'un million au début de 1997 à juste un peu plus de 850 000 en août 2002. La pauvreté a reculé, avec une diminution du nombre de personnes vivant dans un ménage monoparental avec un revenu inférieur à 60% du revenu médian (par unité de consommation et après le paiement des frais de logement), passant de 2,8 millions en 1996-1997 à environ 2,6 millions en 2000-2001. Les nombreuses évaluations du *New Deal for Lone Parents* ont montré qu'il a eu un impact positif sur la probabilité d'entrer sur le marché du travail. Mais la couverture du programme est encore très modeste (environ 10% des parents isolés bénéficiaires de l' *Income Support* ont participé à ce dispositif à un moment ou un autre), ce qui signifie que l'impact global est encore plus limité. Toutefois, l'ensemble de ces mesures – et en particulier le

---

<sup>31</sup> . Au début des années 1990, 70% des mères seules recevaient l'*Income Support*.

système relativement généreux de crédit d'impôt - semble bien avoir aidé un certain nombre de parents isolés à s'inscrire sur le marché du travail.

### **3. Aider les parents isolés à accéder à un travail rémunéré**

Ces trois pays ont adopté différentes méthodes pour atteindre le même but, à savoir améliorer le niveau d'emploi des parents isolés. En Norvège et aux Pays-Bas, de nouvelles lignes ont été tracées en termes de conditions d'emploi. Ceux qui ont de jeunes enfants sont toujours soutenus pour prendre en charge leurs enfants à plein temps, s'ils choisissent de le faire. Ceux qui ont des enfants plus âgés subissent des conditions d'éligibilité plus restreintes pour obtenir un soutien et des contraintes plus strictes en matière d'emploi. Cependant, aux Pays-Bas, ces nouvelles contraintes n'ont pas toujours été appliquées, ce qui traduit une certaine ambivalence sur le fait de considérer que les mères isolées doivent ou non rechercher un emploi rémunéré. Au Royaume-Uni, les parents isolés avec des enfants de moins de seize ans sont toujours éligibles à un soutien financier en tant que *carer* à plein temps avec pour seule contrainte de participer à ces entrevues annuelles concernant leur employabilité. La participation au *New Deal* est volontaire, et on peut constater une importante augmentation à la fois de l'aide financière et en services pour les parents ayant un emploi.

Ces changements de politiques sociales peuvent être considérés comme des éléments de changements plus larges concernant la manière dont les Etats-providence font face aux changements familiaux et à l'augmentation du travail féminin. Lewis (2001) a analysé ce processus comme le passage d'un modèle du type «Mr Gagnepain» (*Male Breadwinner Model*) de participation au marché du travail à un modèle d'adulte – travailleur (*adult-worker model*). Le modèle de «Mr Gagnepain» suppose une division du travail entre les travailleurs (les hommes) et les *carers* (les femmes). Dans le modèle de l'adulte au travail, on considère que tous les adultes seront actifs sur le marché du travail. Ceci suppose que le travail de soin (*care*) soit soutenu ou remplacé, de manière à permettre à ceux qui ont de telles responsabilités de *caring* d'avoir un emploi rémunéré. Dans le cas contraire, la charge de ce travail de soin continuera à peser lourdement sur la famille, ce qui signifie en général sur les femmes.

Dans certains pays, les mères isolées peuvent se trouver dans une position très difficile, étant à la fois incitées (ou sommées) d'avoir un emploi rémunéré mais sans avoir les services et soutiens nécessaires, ni le niveau de salaire requis pour assumer ces contraintes. En règle générale, les parents isolés avec un emploi vivent dans de meilleures conditions économiques que les parents isolés sans emploi, mais l'emploi ne garantit pas d'échapper à la pauvreté.

Cette tendance à l'activation des dépenses de politiques sociales en Europe est largement soutenue par les institutions européennes. On en voit déjà la marque dans la plupart des pays. Ces politiques ne visent pas toujours explicitement les mères en situation monoparentales. En fait, tout dépend de la manière dont ces ménages sont inscrits ou non sur l'agenda politique comme des publics fragiles, auprès desquels il semble urgent d'intervenir. C'est manifestement le cas au Royaume-Uni ou en Irlande, et bien peu en France ou dans certains pays d'Europe du Sud.

Aussi pour conclure ce rapport, nous proposons de revenir sur l'importance de ce débat public sur les familles monoparentales et plus largement sur les liens entre transformations de la famille et définition de l'action publique. La tonalité de ce débat, fortement idéologique, n'est pas sans influencer sur le cours des choses et sur l'avenir des politiques sociales dans ce domaine.

## Conclusion

Les politiques sociales en direction des ménages monoparentaux sont loin d'être homogènes en Europe. Certains pays ont conçu des prestations sociales qui leur sont spécifiquement destinées, quand d'autres n'ont mis en œuvre aucune mesure particulière à leur égard. Aussi à la lumière d'un premier tour d'horizon des mesures est-on tenté d'en conclure à une complète disparité de mode de traitement social.

L'analyse de plusieurs trajectoires nationales de réforme apporte quelques leçons complémentaires :

- tout d'abord, elle permet de repérer la relative homogénéité des enjeux et débats socio-politiques autour desquels s'organisent ces politiques ;
- ensuite, elle permet d'appréhender les écarts de trajectoires. Ainsi, dans les deux pays que nous avons retenus, la France et le Royaume-Uni, l'intérêt réside pour une bonne part dans le fait que ces deux pays ont connu des trajectoires assez radicalement opposées au cours des années 1980 et 1990, alors que les solutions envisagées étaient très proches au milieu des années 1970 et se rapprochent à nouveau aujourd'hui ;
- enfin, on comprend grâce à cet exemple, l'impact que peuvent avoir des ruptures brutales dans le mode de régulation de ces situations. Dans la comparaison France-Royaume-Uni, il est clair aujourd'hui que ce deuxième pays tente de procéder à un rattrapage en matière de politique publique de garde de la petite enfance. C'est aussi clairement le cas en Allemagne. Sans un investissement massif dans ces politiques de conciliation vie familiale - vie professionnelle, le retour à l'emploi pour les mères seules a toute chance d'être un leurre, qui ne pourrait servir que l'objectif d'imposer une contrepartie à des femmes pour obtenir une protection minimale.

A l'examen des dernières réformes adoptées dans plusieurs pays européens, appartenant pourtant à différents régimes de protection sociale, on peut faire l'hypothèse aujourd'hui d'une relative convergence. Le problème que partagent tous les pays européens consiste à endiguer le risque de précarité, voire de pauvreté qui menace ces ménages. C'est à ce niveau que l'on peut identifier une tendance commune à l'échelle européenne : faire en sorte que les parents isolés trouvent dans le travail la principale source de leurs revenus et éviter ainsi leur dépendance à l'égard du système de protection sociale. Le problème est que le chemin qui sépare chaque configuration nationale de cet objectif est plus ou moins long.

Dans l'analyse des trajectoires nationales, nous avons aussi pu prendre la mesure du poids de l'idéologie sur la définition de l'action publique. Au début des années 1980, on a assisté au Royaume-Uni à une véritable campagne conservatrice sur le thème de la dépendance volontaire des mères seules à l'Etat, des stratégies de fraude, etc. Cette montée en charge, via les discours politiques et médiatiques, montre tout l'intérêt qu'il y a à tenir compte de l'opinion publique sur ces sujets, puisque l'état de cette opinion peut annoncer des tournants dans les registres d'action publique.

De ce point de vue, même si aucune réforme ne s'adresse explicitement aux familles monoparentales en France actuellement, on notera cependant la résurgence de

l'obsession des effets du divorce, de l'irresponsabilité, de la défaillance ou de la démission des parents, parallèlement à la montée du problème de la délinquance et de l'incivilité sur l'agenda politico-médiatique. Contrairement à un passé récent où s'opposaient encore un traditionalisme ou un conservatisme de droite et un progressisme (parfois libertaire) de gauche, cette thématique semble susciter une forme de quasi unanimité dans les milieux politiques, de droite comme de gauche, qui se sont en quelque sorte regroupés en un front unique de lutte contre l'effondrement des bases familiales de la société (voir Commaille et Martin, 1998 ; Martin, 2001).

La récente campagne pour les élections présidentielles et législatives de 2002 en a été le point d'orgue. Comme le note Robert Castel : « la thématique de l'insécurité a pris en France à l'occasion des dernières échéances électorales une force telle qu'elle a parfois frôlé le délire et la situation ne paraît pas en voie de se calmer aujourd'hui » (Castel, 2003 : 22). L'insécurité a totalement polarisé le débat politique, aux dépens de questions comme les inégalités sociales, culturelles et économiques, le chômage, l'internationalisation des marchés et l'impossible maîtrise des flux financiers, la construction européenne, etc.

Les médias ont largement contribué à faire de l'insécurité une menace omniprésente au cours de cette campagne, en propulsant à la « Une » des faits divers inquiétants. La France a vécu plusieurs semaines, voire plusieurs mois au beau milieu de ce chaos d'informations sur la montée d'une folie délictuelle, sur l'explosion de la délinquance juvénile, avec son cortège de responsables et de coupables : les parents, tout d'abord, par leur défaillance, leurs insuffisances, leur démission, leur égoïsme, leur « adultocentrisme », plus préoccupés de leurs déboires affectifs et conjugaux que d'assumer leurs responsabilités de parents ; les institutions et l'Etat, ensuite, incapables de transmettre le respect et d'incarner l'autorité ; l'école, incapable elle aussi de fabriquer des citoyens ; « Mai 68 » et ses slogans libertaires ; les hommes politiques identifiés à des affairistes intéressés, des délinquants en col blanc ; et loin derrière, les inégalités économiques et sociales, etc..

L'important pour nous ici est de souligner le climat dans lequel le débat sur les conséquences des transformations de la famille se structure et s'organise depuis quelques années, non sans rappeler certains arguments du 19<sup>ème</sup> siècle, voire aussi la situation du débat public au Royaume-Uni au cours des « années Thatcher ». L'opinion publique manifeste ainsi son inquiétude et réveille de vieux démons, concernant les conséquences dévastatrices de cette logique d'émancipation et de quête d'un mieux-être. L'écho des recherches sur les effets négatifs du divorce sur la performance scolaire des enfants est symptomatique de ce climat général (Archambault, 2001). Tout comme au temps de Le Play ou de Durkheim, il semble que le maintien de l'ordre social passe par le rétablissement de l'ordre familial ou d'un certain ordre familial.

On retrouve alors ce que Jacques Donzelot (1977) décrivait déjà au milieu des années soixante-dix dans « La police des familles », en avançant l'idée que « la crise de la famille » était moins une réalité qu'une ruse des sociétés libérales afin, d'une part, de réduire le pouvoir de la famille (par rapport au modèle patriarcal de l'Ancien Régime) et, de l'autre, lui faire porter une responsabilité accrue, dans « un double mouvement d'incrimination et de valorisation de la famille. Suspectée de mal faire, la famille est en même temps érigée en condition exclusive du bien-être de chacun, finalisée comme lieu du véritable bonheur, de la réussite des enfants, de la réalisation de soi ». (Donzelot, 1999 : 136). En somme, en se polarisant à nouveau sur les effets du divorce et de la crise de la famille conjugale pour les enfants, on ferait en sorte à la fois de sur-responsabiliser la famille comme lieu de promotion des individus et du bonheur et donc

aussi, en cas d'échec, comme source des problèmes sociaux. De cette manière, on peut dire que la famille est la première coupable et que la police des familles est le seul garant de la correction de cette incompétence familiale. Ainsi s'effectuerait, par hypothèse, l'opération qui consiste à extirper d'un faisceau complexe de facteurs explicatifs des problèmes sociaux, une variable apparemment déterminante « en première instance », la structure familiale, l'histoire familiale, la trajectoire familiale...

Les conséquences du divorce dont on entend moins parler actuellement, du fait de ce climat idéologique ambiant, renvoie justement aux conditions socioéconomiques, à l'emploi, au risque d'appauvrissement, voire de pauvreté des ménages concernés. Peut-être est-ce une des raisons qui permet d'expliquer que les familles monoparentales ne soient pas sur l'agenda politique de ce point de vue : leurs conditions socio-économiques, et plus d'un autre, leur incapacité éducative.

La culpabilisation quotidienne des parents considérés comme démissionnaires et incapables de faire face à leurs obligations pour leurs enfants (Strobel, 1999), ou celle des mères à qui l'on reproche, pour les unes, de vouloir se maintenir sur le marché du travail en dépit de la présence d'enfants en bas âge, et pour les autres, de vouloir échapper au marché du travail alors qu'elles dépendent dit-on de l'Etat-providence (de Singly, 2000), tient bien peu compte de ce qu'est aujourd'hui la condition parentale (voir Lesnard, 2003), avec l'accroissement du nombre des ménages bi-actifs, et les effets des emplois à horaires atypiques et à statut précaire sur les conditions quotidiennes de vie. Mais l'objectif poursuivi par cette stratégie de culpabilisation est évidemment autre. Il s'agit, en dépit des connaissances disponibles, de construire les problèmes sociaux de manière telle qu'il semble possible d'identifier une cause principale, un coupable, et donc qu'il devienne possible de les réguler avec des méthodes simples et ciblées.

## **Bibliographie**

- Archambault P. 2001. *Le devenir des enfants de familles dissociées. Approche sociodémographique à partir des enquêtes sur la jeunesse en France*. Thèse pour le doctorat de sociologie, Université de Paris 5 René Descartes.
- Barbier J-C. (2002), « Peut-on parler d' 'activation' de la protection sociale en Europe ? », *Revue française de sociologie*, 43-2, pp. 307-332.
- Belorgey J.M. (dir) (2003), *Minima sociaux, revenus d'activité, précarité*, Paris, La Documentation Française.
- Bichot J. (1992), *La politique familiale. Jeunesse, investissement, avenir*, Paris, Editions Cujas.
- Borgi-Colub N. (1998), « Quelle politique sociale ? », *Politique, La revue*, n°7, janv-mars, p. 51-54.
- Bradshaw J. & Millar J. (1991), *Lone Parent Families in the UK*, Department of Social Security, Research Report, HMSO.
- Bradshaw J. and Finch N. (2002) *A Comparison of Child Benefit Packages in 22 Countries*, DWP Research Report No. 174, Leeds: Corporate Document Services.
- Bradshaw, J, Kennedy, S, Kilkey, M, Hutton, S, Eardley, T, Holmes, H and Neale, J (1996) *The Employment of Lone Parents: A Comparison of Policy in Twenty Countries*, London: Family Policy Studies Centre.
- Castel R. (2003), *L'insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé ?* Paris, Seuil, « La République des idées ».
- Chambaz C. and Martin C. (2001) 'Lone parents, employment and social policy in France: lessons from a family-friendly policy' in J. Millar and K. Rowlingson (eds.) *Lone Parents and Employment: Cross-National Comparisons*, Bristol: Policy Press, p. 129-152.
- Chaupin S., Guillot O. (1998), « Au sortir de l'Allocation de parent isolé », *Recherches et prévisions*, n°50-51, pp. 17-26.
- Commaille J., Martin C. (1998), *Les enjeux politiques de la famille*. Paris, Bayard.
- Deven P. and Moss P. (1999) *Parental Leave: Progress or Pitfall? Research and Policy Issues in Europe*, The Hague/Brussels, NIDI – CBGS Publications, vol 35.
- Deven P. et Moss P. (2002), « Le congé parental: Pour ou contre l'égalité des sexes? », *Informations sociales*, n°102, p. 102-113.
- Dilnot A., Mc Crae J. (2000), « L'allocation aux familles (Family credit) et le crédit d'impôt pour les familles actives (Working Families tax credit) au Royaume-Uni », *Revue économique de l'OCDE*, n°31, II.
- Dollé M. (2003), « La décentralisation du RMI et la création d'un revenu minimum d'activité, le RMA : une réforme problématique », *Droit social*, n°7/8, pp. 691-695.
- Donzelot J. 1977. *La police des familles*. Paris, édition de Minuit.
- Donzelot J. 1999. « La police des familles. Suite », *Informations sociales*, n°73-74 : 136-143.



- Dumont G-F. (1986), *Pour la liberté familiale*, Paris, PUF, («Politiques d'aujourd'hui »).
- Duncan, S. and Edwards, R. (1997) *Single Mothers in International Context: Mothers or Workers?*, London: UCL Press.
- Eekelaar J., Maclean M. (1993), «Child Support : The British Solution », *International Journal of Law and the Family*, n°7.
- Evans M., Eyre J. and Millar J. and Sarre S., (2003) *New Deal for Lone Parents: Synthesis Report of the National Evaluation*, Sheffield: Department for Work and Pensions.
- Evason E., Robinson G. (1998), «Lone Parents in Northern Ireland : The Effectiveness of Work Incentives », *Social policy and Administration*, 32-1, pp. 14-27.
- Festy P. (1986), «Le paiement des pensions alimentaires aux femmes divorcées », in *Recherches et prévisions*, n°4, avril.
- Fragonard B. (1985), «L'intervention des caisses d'allocations familiales dans l'aide aux créancières de pensions alimentaires impayées : un regard rétrospectif », *Droit social*, n°5, mai.
- Fragonard B. (dir) (1993), *Cohésion sociale et prévention de l'exclusion*, Rapport dans le cadre de la préparation du 11<sup>ème</sup> Plan, Paris, La Documentation Française.
- Friot B (1998), *Puissances du salariat. Emploi et protection sociale à la française*, Paris, La Dispute.
- Gillot D. (1998), *Pour une politique familiale renouvelée*, Rapport à Mr Lionel Jospin, Premier Ministre et à Mme Martine Aubry, Ministre de l'Emploi et de la solidarité, juin 1998.
- Glendinning C. & Millar J. (1992), *Women and Poverty in Britain. The 1990s*, London, Harvester Wheatsheaf.
- Gornick, J., Meyers, M. and Ross, K.(1997) 'Supporting the Employment of Mothers: Policy Variation Across Fourteen Welfare States', *Journal of European Social Policy*, 7(1) pp. 45-70.
- Gray, A. (2001), "‘Making Work Pay’ – Devising the Best Strategy for Lone Parents in Britain", *Journal of Social Policy*, 30-2, pp. 189-207.
- Guibert H., Renaudat E. (1987), «L'intervention de l'Etat dans l'obligation alimentaire (premières leçons de la loi du 22 décembre 1984) », *Annales de Vaucluse*, n° 27.
- Hantrais L. (ed) (2000), *Gendered policies in Europe. Reconciling Employment and family Life*, Palgrave.
- HM Treasury (2002) *Spending Review Report 2002*, London: HMT.
- Inland Revenue (2003) *Working Families Tax Credit, quarterly statistics*, London: Inland Revenue.
- INSEE (1994), *Les familles monoparentales. Portrait social*, Collection «Contours et caractères ».
- INSEE (1995), *Les femmes. Portrait social*, Collection «Contours et caractères ». Avec le Service des droits des femmes.

- Inter-Departmental Childcare Review (2003) *Delivering for families and children*, London: The Cabinet Office Strategy Unit.
- Join-Lambert M.T. (dir) (1998), *Chômage : Mesures d'urgence et minima sociaux*, Paris, La Documentation Française.
- Kamerman S.B., Neuman M., Waldfogel J., Brooks-Gunn J. (2003), «Social Policies, Family Types and Child Outcomes in Selected OECD Countries », *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, JT00144631.
- Kasparova, D., Marsh, A., Vegeris S., and Perry J. (2003) *Families and Children 2001: Work and Childcare*, Department for Work and Pensions Research Report number 191, Leeds: Corporate Document Services.
- Kilkey, M. (2000) *Lone Mothers Between Paid Work and Care: The Policy Regime in Twenty Countries*, Aldershot: Ashgate.
- Kilkey M. and Bradshaw J (2001) 'Making work pay policies for lone parents' in J. Millar and K. Rowlingson (eds.) *Lone Parents and Employment: Cross-National Comparisons*, Bristol: Policy Press, p 211-232.
- Kjeldstad R. (2000), «Employment Strategy Policies and Lone Parenthood : The Case of Norway », *Social Politics*, 7-3, pp. 343-371.
- Knijnt T and Van Berkel R. (2003) 'Again revisited: employment and activation policies for lone parents in the Netherlands', in Millar J and Evans M (eds) *Lone parents' employment: international comparisons of what works*, London: DWP
- Knijnt T. and van Wel F. (2001) 'Does it work? Employment policies for lone parents in the Netherlands' in J. Millar and K. Rowlingson (eds.) *Lone Parents and Employment: Cross-National Comparisons*, Bristol: Policy Press, p. 153-168.
- La Valle, I., Finch, S., Nove, A., and Lewin, C. (2000) *Parents Demand for Childcare*, Department of Education and Employment Research Report No. 176. Norwich. DfEE: The Stationery Office.
- Lafore R (1997), « Exclusion, insertion, intégration, fracture sociale, cohésion sociale : le poids des maux », *Revue de droit sanitaire et social*, vol 32, n°4.
- Lefaucœur N. (1997), « Qui doit nourrir l'enfant de parents non mariés ou démariés ? »n *Recherches et prévisions*, n°47, pp. 5-14.
- Lefaucœur N. & Martin C. (1993), «Lone Parent Families in France : Situation and Research », in J. Hudson & B. Galloway (Eds), *Lone Parent Families. Perspectives on Research and Policy*, Toronto, Thompson Educational Publishing.
- Lefaucœur N., Martin C. (dir) (1995), *Qui doit nourrir l'enfant dont le père est absent ?* Rapport de recherche sur les fondements des politiques familiales européennes, pour la CNAF, TRASS.
- Lefaucœur N., Martin C. (1997), «Single Mothers in France : Supported Mothers Who Works », in S. Duncan & R. Edwards (eds), *Single Mothers in an International Context : Mothers or Workers ?*, London and Bristol, UCL Press, pp. 217-240.
- Le Gall D., Martin C. (1987), *Les familles monoparentales. Evolution et traitement social*. Paris, Edition sociale française ESF.
- Leira A (2002) *Working Parents and the Welfare State*, Cambridge: CUP.

- Lesnard L. 2003. *Disponibilité parentale et activités familiales*. Rapport pour le Haut Conseil de la Population et de la Famille, publié sur le site de la Documentation Française.
- Lewis J. (1995), «Le problème des familles avec mère seule en Grande-Bretagne au 20<sup>ème</sup> siècle », in N. Lefaucheur et C. Martin, *Qui doit nourrir l'enfant dont le père est absent ?* Rapport de recherche sur les fondements des politiques familiales européennes, pour la CNAF, TRASS, pp. 163-186.
- Lewis J. (Eds) (1997), *Lone Mothers in European Welfare Regimes. Shifting Policy Logics*, Jessica Kingsley Publishers.
- Lewis, J. (2001) 'Orientations to Work and the Issue of Care' in J. Millar and K. Rowlingson (eds.) *Lone Parents, Employment and Social Policy: Cross-National Comparisons*, Bristol: Policy Press, p 153-168.
- Lewis J. (2003) 'Developing Early Years Childcare in England, 1997-2002: the Choices for (Working) Mothers', *Social Policy and Administration*, 37, 3, 219-238.
- Lødemel, I. and Trickey, H. (2001) *An Offer you can't Refuse: Workfare in International Perspective*, Bristol: Policy Press.
- Maclean M. (1991), *Surviving Divorce. Women's ressources after Separation*, London, Macmillan.
- Maclean M. (1994), «Delegalizing Child Support », in M. Maclean & J. Kurczewski (Eds) *Families, Politics and the Law*, Oxford, Clarendon Press.
- Martin C. (1994), «Diversité des trajectoires post-désunion. Entre le risque de solitude, la défense de son autonomie et la recomposition familiale », *Population*, n°6.
- Martin C. (1995), «Father, Mother and the Welfare State : Family and Social Transfer after Marital Breakdown », *Journal of European Social Policy*, 5-1, pp. 43-63.
- Martin C. (1997a), *L'après-divorce. Lien familial et vulnérabilité*, Presses universitaires de Rennes et Presses de l'Université Laval, Québec.
- Martin C. (1997b), «L'action publique en direction des ménages monoparentaux. Une comparaison France/Royaume-Uni », *Recherches et Prévisions*, n°47 – mars, p. 25-50.
- Martin-Papineau N. (2003), « La construction paradoxale d'un problème politique : l'exemple des familles monoparentales (1968-1988) », *Recherches et prévisions*, n°72, pp. 7-20.
- Maruani M. (2003a), *Les mécomptes du chômage*, Paris:Bayard.
- Maruani M. (2003b), «Les *working poor*, version française : travailleurs pauvres et/ou salarié(e)s peuvres ? », *Droit social*, n°7/8, pp. 696-702.
- Millar J. (1992), «Lone Mothers and Poverty », in Glendinning C. & Millar J. (1992), *Women and Poverty in Britain. The 1990s*, London, Harvester Wheatsheaf.
- Millar J. (1997), «State, family and Personal Responsibility : The Changing Balance for Lone Mothers in the UK », in C. Ungerson & M. Kember (Eds), *Women and Social Policy. A reader*, London, Macmillan, p. 146-162.
- Millar J. (1998), «Policy and Changing Family Forms : Placing Lone Parenthood in Context », Paper presented for seminar 'Current European Research on Lone Mothers', Göteborg University, April.

- Millar J. and Ridge T. (2001) *Families, poverty, work and care: a review of the literature*, Department for Work and Pensions Research Report number 153, Leeds: Corporate Document Services.
- Millar J. and Ridge T., (2002) 'Parents, children, families and New Labour: developing family policy?' in M. Powell (ed) *Evaluating New Labour's welfare reforms*, Bristol: Policy Press. pp 85-106.
- Millar, J and Rowlingson, K (eds) (2001) *Lone parents, employment and social policy: cross-national comparisons*, Bristol: The Policy Press in Bristol.
- Millar J. and Evans M (eds), (2003), *Lone parents' employment: international comparisons of what works*, London: DWP.
- Morgan K.J., Zippel K. (2003), «Paid to Care : The Origins and Effects of Care leaves Policies », *Social Politics*, 10-1, pp. 1-22.
- Munoz-Perez B. (1991), «Evolution récente du divorce : Aspects démographiques et juridiques », in T. Hibert & L. Roussel (Eds), *La nuptialité. Evolution récente en France et dans les pays développés*, Paris, INED, PUF, collection « Congrès et colloques », n°7.
- National Employment Panel (NEP) (2003) *Work works: final report*, London: DWP.
- OECD (2001) 'Balancing work and family life: helping parents into paid employment', *Employment Outlook*, June 2001, Paris: OECD, p. 129- 156.
- Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) (1993) *Breadwinners or Child Rearers: The Dilemma for Lone Mothers*, Labour Market and Social Policy Occasional Papers No. 12 Paris: OECD.
- Paull G. and Taylor, J. with Duncan A. (2002) *Mothers' employment and childcare use in Britain*, London: Institute for Fiscal Studies.
- Pedersen, L., Weise, H., Jacobs, S. and White, M. (2000) 'Lone mothers' poverty and employment' in Duncan Gallie and Serge Paugum (eds.) *Welfare Regimes and the Experience of Unemployment*, Oxford: Oxford University Press, p. 175-199.
- Reese E. (2001), "The Politics of Motherhood: The Restriction of poor Mothers' Welfare Rights in the United States, 1949-1960", *Social politics*, 8-1, pp. 65-112.
- Renaudat E. (1985), « Etude sur les bénéficiaires de l'allocation d'orphelin pour abandon manifeste », *Droit social*, n°5, mai
- Renaudat E., Villac M. (1991), « L'allocation de soutien familial: L'intervention de l'Etat dans la gestion privée de l'après-divorce », in F. Schultheis, F. De Singly (Eds), *Affaires de familles, affaires d'Etat*, IFRAS, Editions de l'Est.
- Saraceno C. (2002), « Deconstructing the Myth of Welfare Dependence », in C. Saraceno (ed), *Social Assistance Dynamics in Europe. National and Local Poverty Regimes*, Bristol, Policy Press, pp. 265-258.
- Sarfati, H. and Bonoli, G. (2002), *Labour market and social protection in international perspective: parallel or converging tracks?* Aldershot: Ashgate.
- Singly (de) F. 2000. «La place de l'enfant dans la famille contemporaine », dans J.P. Pourtois et H. Desmet, éd., *Le parent éducateur*. Paris. Puf : 67-83.

- Silvera R. (2002), *Articuler vie familiale et vie professionnelle en Europe. Un enjeu pour l'égalité*. Paris, La Documentation Française, collection "Droits des femmes".
- Skevik A (2001) 'Lone parents and employment in Norway' in J. Millar and K. Rowlingson (eds.) *Lone Parents and Employment: Cross-National Comparisons*, Bristol: Policy Press, p. 87-106.
- Strobel P. 1999. « Irresponsables, donc coupables. Un discours idéologique », *Informations sociales*, n°73-74 : 24-41.
- Sullerot E. (1984) *Pour le meilleur et sans le pire*. Paris, Fayard.
- Syltevik J (2003) 'Creating a work/welfare divide', Forthcoming in Millar J. and Evans M. (eds) *Lone parents' Employment: International Comparisons of What Works*, London: DWP.
- Thélot C., Villac M. (1998), *Politique familiale. Bilan et perspectives*, Rapport à la ministre de l'emploi et de la solidarité et au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, mai 98, à paraître à la Documentation française.
- Théry I. (1998), *Couple, filiation et parenté aujourd'hui. Le droit face aux mutations de la famille et de la vie privée*, Paris, Editions Odile Jacob et Documentation Française.
- van Berkel R. and Møller I. H. (2002) *Active Labour Market Policies in the EU*, Bristol: Policy Press.
- van Dreth A., Kinjn T., Lewis J. (1999), "Sources of Income for Lone Mother families: Policy Changes in Britain and the Netherlands and the Experiences of Divorced Women", *Journal of Social Policy*, 28-4, pp. 619-641.
- Villac M. (1992), « Politique familiale et redistribution en direction des familles », *Recherches et prévisions*, CNAF, n°28.
- Waddan A. (2003), "Redesigning the Welfare Contract in Theory and practice: Just What Is Going on in the USA?", *Journal of Social policy*, 32-1, pp. 19-35.
- Wall K, Lobo C. (1999), « Famílias monoparentais em Portugal », *Análise Social*, Vol. 34., 150, pp. 123-145.
- Woodland, S., Miller M. and Tipping S (2002) *Repeat Study of Parents' Demand for Childcare* London: Department of Education and Skills.
- Zoyem J-P. (2001), « Contrats d'insertion et sortie du RMI », *Economie et statistique*, n°346-347.

## Table des matières

I- La disparité des réponses à l'échelle européenne .....	7
1. Allocation pour les parents isolés .....	7
2. Avances sur pension alimentaires.....	9
3. Allocations de garde d'enfants .....	11
II- Comment ont évolué les politiques sociales à destination des ménages monoparentaux ? Deux trajectoires exemplaires.....	15
1. Royaume-Uni : De l'assistance à la responsabilisation des pères (1945-1995) – de la responsabilisation des pères à la mise au travail des mères (1997-2003) .....	15
Le tournant du <i>Finer Committee</i> .....	16
Les années Thatcher : responsabiliser les pères et lutter contre l'assistance.....	18
La politique du <i>New labour</i> : ' <i>Welfare to work</i> ' .....	19
2. France : un dispositif intégré sur la longue durée .....	25
Garantir provisoirement un revenu minimum .....	25
Compenser le non-paiement des pensions alimentaires .....	27
Les dernières évolutions (1998-2003) : de l'harmonisation des minima sociaux à la mise au travail des pauvres .....	29
III- Favoriser l'accès à l'emploi : une tendance européenne .....	34
1. Tendances en matière d'emploi.....	34
2. Favoriser l'emploi des familles monoparentales : Une tendance convergente des politiques publiques en Europe ?.....	38
Norvège .....	39
Les Pays-Bas.....	40
Le Royaume-Uni .....	41
3. Aider les parents isolés à accéder à un travail rémunéré .....	42
Conclusion.....	44
Bibliographie .....	47